

## ДОСЛІДЖЕННЯ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ: ЕТАПИ, СПЕЦИФІКА, ТЕНДЕНЦІЇ

Астахов Д.С., аспірант

*Запорізький національний університет*

У статті в систематизованому вигляді аналізується специфіка дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, виділяються етапи дослідження та їх особливості, тенденції.

*Ключові слова:* дослідження, доктрина, кодифікація, адміністративно-процедурне законодавство, етапи, специфіка, тенденції.

Астахов Д.С. ИССЛЕДОВАНИЕ КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ: ЭТАПЫ, СПЕЦИФИКА, ТЕНДЕНЦИИ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье в систематизированном виде анализируются исследования кодификации административно-процедурного законодательства в отечественной административно-правовой доктрине, выделяются этапы исследования и их особенности, тенденции.

*Ключевые слова:* исследования, доктрина, кодификация, административно-процедурное законодательство, этапы, специфика, тенденции.

Astakhov D.S. INVESTIGATION OF THE CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE AND PROCEDURAL LAW IN DOMESTIC LEGAL AND ADMINISTRATIVE DOCTRINE: THE STAGES, THE SPECIFICS AND TRANDS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the article in a systematic form of research examines the codification of administrative and procedural law in the national administrative and legal doctrine, distinguished stages of the study and their characteristics and trends.

*Key words:* research, doctrine, codification, administrative and procedural laws, phases, specific, trend.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці питання кодифікації адміністративно-процедурного законодавства привертала увагу вчених у різні історичні періоди, однак обсяг відповідної уваги та ґрунтовність наукових тематичних досліджень були різними, що певним чином впливало і на нормотворчу (в т.ч. кодифікаційну) діяльність, оскільки від того, яким буде науковий базис, залежить як сама нормотворча (в т.ч. кодифікаційна) діяльність, так і її результат (дотримання принципу науковості). Узагальнений аналіз різноманітних наукових джерел різних історичних періодів дозволяє простежити певні тенденції в дослідженні кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, її зв'язку з нормотворчою (в т.ч. кодифікаційною) діяльністю, результативністю останньої. У контексті активізації зусиль вчених-юристів, нормотворців у напрямку підготовки та прийняття вітчизняного кодифікованого адміністративно-процедурного акта питання дослідження, а точніше новітніх тенденцій у дослідженні феномена адміністративно-процедурного законодавства набувають особливої актуальності. Врахування останніх дозволить підвищити ефективність як самої кодифікованої діяльності, так і досягнення позитивного результату – прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України. На жаль, у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних досліджень генези кодифікації адміністративно-процедурного законодавства немає і до цього часу, у наявності або ж роботи з проблематики удосконалення адміністративного законодавства в цілому (наприклад, роботи В. Авер'янова, О. Кузьменко, В. Колпакова, Ю. Битяка, А. Комзюка, С. Ківалова та ін.), або ж фрагментарний науковий екскурс відповідного питання під кутом зору кодифікації адміністративно-процесуального законодавства в різні історичні періоди (наприклад, роботи О. Кузьменко, Л. Ковалюк, М. Тищенко та ін.), або ж фрагментарний аналіз у контексті дослідження феномена адміністративно-

процедурного права (наприклад, праці О. Миколенка, Н. Александрової, В. Тимощука, І. Коліушка, Р. Мельника та ін.). До цього часу узагальненого аналізу дослідження кодифікації вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства, із виділенням етапів, їх специфіки, тенденцій дослідження, які впливають і на саму кодифікаційну підгалузеву діяльність та її результативність, не було, що варто вважати суттєвим недоліком, який певним чином гальмує і саму кодифікаційну діяльність, обумовлює відсутність реального результату – кодифікованого акта. Цю прогалину варто усунути, сприяючи прискоренню кодифікаційної діяльності, під час якої потрібно врахувати тенденції дослідження й досягти тим самим позитивного результату. Усе це і обумовлює формулювання мети роботи – на підставі аналізу різноманітних наукових джерел з'ясування особливостей, етапності та тенденцій дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, визначення пріоритетів на майбутнє з тим, щоб врахувати їх у процесі кодифікаційної діяльності.

Умовно у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині в дослідженні кодифікації адміністративно-процедурного законодавства можна виділити кілька етапів. Так, перший етап можна датувати до 90-х років ХХ століття, який характеризувався відсутністю комплексних монографічних робіт, безпосередньо присвячених проблематиці кодифікації адміністративно-процедурного права і взагалі адміністративно-процедурному праву і законодавству. Характерним для цього періоду було зосередження уваги на адміністративно-процедурному праві та законодавстві в контексті дослідження адміністративного процесу, адміністративно-процесуального законодавства та кодифікації останнього. Для наукових джерел відповідного періоду не притаманним було розмежування адміністративно-процесуального та адміністративно-процедурного права і законодавства, відповідно і ідея кодифікації була зорієнтована на адміністративно-процесуальне законодавство в цілому й дослідження кодифікації в такому розумінні. Так, наприклад, Г. Петров, О. Коренев пропонували ще в 60-х роках ХХ століття розробити і прийняти, поряд з Основами адміністративного законодавства Союзу та союзних республік, ще й республіканські адміністративно-процесуальні кодекси [1], навіть формулювали конкретні аргументовані положення щодо причин необхідності прийняття саме кодифікованого кодексу та його оптимальної структури [2]. Ю. Тютєкін, Б. Соловйов вважали, що поряд із створенням матеріальних кодексів, одночасно варто кодифікувати і процесуальні положення [3]. Щоправда, висловлювалися і критичні зауваження стосовно неможливості проведення кодифікації адміністративно-процесуальних норм, відсутності достатніх підстав та передумов (наприклад, роботи А. Лунєєва) [4]. У цілому ж деякі фрагментарні спроби дослідити феномен кодифікації адміністративно-процесуального (воно включало і процедурну складову) законодавства мали місце. Т. Коломоєць, із посиланням на роботи Б. Хангельдієва, відзначає, що в 60-70-х роках ХХ століття обґрунтувалася потреба проведення т.з. спеціальної кодифікації двох груп адміністративно-процесуальних норм – які визначають порядок розгляду скарг громадян та які визначають порядок застосування адміністративного примусу [5, 36]. Фактично мова йде про адміністративно-процедурні норми. Доцільність зосередження уваги саме на цих нормах обумовлена потребою посилення законності у відносинах особи і держави щодо дотримання прав, свобод першої. Незважаючи на те, що в поле зору потрапляють лише деякі групи адміністративно-процедурних норм, все ж таки можна стверджувати, що їх специфіку, роль і значення вчені-адміністративісти відзначали й вбачали за доцільне систематизувати у формі кодифікації. Хоча все ж таки визнати пануючим дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства в правовій доктрині не можна, що і обумовило відсутність ґрунтового наукового фундаменту для кодифікації цієї складової адміністративного законодавства, гальмування самої кодифікаційної діяльності, відсутність кодифікованого акта. У більшості своїй обумовлено все це було

домінуванням розгляду адміністративного процесу як базової категорії, відсутністю умов для виокремлення адміністративної процедури.

У 90-х роках ХХ століття (другий етап доктринального дослідження, який тривав до ХХІ століття) дещо активізувалася наукова діяльність у напрямку дослідження проблем адміністративного процесу, обґрунтування пропозицій щодо доцільності кодифікації адміністративно-процесуального (з урахуванням реалій часу) й урізноманітнення підходів до внутрішньої структури адміністративного процесу (відповідно і законодавства), що, у свою чергу, активізувало наукові дослідження у напрямку пошуку підстав спеціалізованої адміністративно-процесуальної кодифікації (за складовими). Саме в цей період з'являється чимало наукових робіт з детальним аналізом підстав кодифікації адміністративно-процесуального законодавства (наприклад, роботи М. Тищенка, Ю. Битяка, В. Авер'янова, Л. Ковалю та ін.) [6]. Саме в наукових працях, які вийшли друком у зазначений історичний період, піднімається питання про зростання ролі адміністративних процедур, їх розмаїття, доцільність удосконалення правових засад їх здійснення (наприклад, роботи Л. Ковалю, В. Нагребельного, Ю. Крегул та ін.) [7]. Щоправда, стосовно останніх висловлювалися різні пропозиції – від потреби систематизації (роботи Л. Ковалю) і до можливого прийняття законодавчого акта (роботи В. Нагребельного, Ю. Крегул). Саме у цей період з'являються новаторські наукові праці В. Авер'янова з пропозицією прийняти Адміністративний кодекс із цілою низкою складових кодифікованих актів, серед яких і Адміністративно-процедурний кодекс [8]. Щоправда, сам феномен кодифікації адміністративно-процедурного законодавства аналізується в контексті суцільної адміністративної або ж адміністративно-процесуальної кодифікації (наприклад, роботи Л. Ковалю, М. Тищенка, Т. Коломонець та ін.). Отже, для другого етапу характерним є певне посилення спеціалізації наукового пошуку кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, щоправда, при домінуванні ще підходу до аналізу більш широкої проблематики.

І, нарешті, третій (новітній) етап, який розпочався у ХХІ століття і триває досі. Поглиблений науковий інтерес до адміністративної процедури, розроблення теорії адміністративного процедурного права, обґрунтування доцільності виокремлення адміністративно-процедурного права як підгалузі в системі адміністративного права (відповідно і законодавства), виділення процедурної частини й розмежування її з адміністративним процесом – далеко невичерпний перелік пріоритетних напрямків сучасних вітчизняних правових досліджень. Як наслідок – поява значної кількості монографічних наукових робіт, які фактично сформували науковий базис для сучасної нормотворчої діяльності, спрямованої на врегулювання адміністративно-процедурних відносин (наприклад, роботи О. Миколенка, Р. Мельника, О. Кузьменко, Н. Александрової, В. Тимощука, І. Коліушка, В. Авер'янова, А. Школика, В. Бевзенка, В. Шишкіна, В. Перепелюка та ін.) [9]. Оновлений науковий базис певним чином вплинув і на нормотворчий процес у відповідній сфері суспільних відносин, а докорінна реформа адміністративного права, адміністративного законодавства, потреби правозастосування, інтеграція в європейський правовий (у т.ч. адміністративно-правовий) простір вимагають оновленого розгляду проблематики кодифікації адміністративно-процедурного законодавства. Саме відсутність ґрунтового наукового базису багато в чому обумовила частковість (незавершеність) кодифікаційних процесів в адміністративно-процесуальній (у т.ч. процедурній) сфері в попередні історичні періоди в Україні. Про це зазначає у своїй науковій роботі О. Константин, досліджуючи проблематику джерел адміністративного права [10]. Незважаючи на наявність часткової регламентації процедурних норм в Адміністративному кодексі 1927 року, який, на жаль, так і не отримав належного застосування, підготовку кількох варіантів проектів кодифікованих адміністративно-процесуальних кодексів у 60-70-х рр. ХХ ст.,

завдяки термінологічній плутанині, суперечливості наукових положень, а в подальшому і розроблених на їх базі положень нормативного змісту, зразки перспективного кодифікованого законодавства так і не отримали належного оформлення. Дотримання, поряд з іншими, принципу науковості сприяє упорядкованості та результативності кодифікаційної діяльності. Підтвердженням цього може слугувати активізація роботи навколо розробки та громадського обговорення, з активним залученням вчених-адміністративістів, проекту Адміністративно-процедурного кодексу України в контексті адміністративної реформи. У поле зору вчених-юристів одночасно потрапляють питання передумов кодифікації адміністративно-процедурного законодавства (наприклад, роботи В. Авер'янова, О. Пасенюка) [11], феномена адміністративної процедури (наприклад, роботи О. Миколенка, Р. Мельника, О. Кузьменка та ін.) [12], запозичення позитивного зарубіжного досвіду в контексті кодифікації адміністративно-процедурного законодавства (наприклад, роботи А. Школика, Н. Александрової, В. Тимощука та ін.) [13]. Більше того, спостерігається активна співпраця вчених-адміністративістів із нормотворцями в напрямку розробки, удосконалення положень проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Так, наприклад, Е. Демський та Ю. Костюк піддають критиці деякі положення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України з точки зору їх невідповідності ustalеним доктринальним постулатам, «відірваності їх від теоретичних напрацювань, сформованого та закріпленого нормативно понятійного апарату» [14, 4]. Це стосується поняття «адміністративної процедури», «адміністративного провадження», «суб'єкта владних повноважень» тощо, заплутаності деяких положень, їх громіздкого, ускладненого, переобтяженого змісту, певного формалізованого підходу до деяких положень. Конкретні пропозиції щодо результату кодифікаційної діяльності в адміністративно-процедурній сфері містяться у наукових роботах О. Миколенка, Н. Александрової, І. Коліушка, В. Шишкіна, В. Тимощука, А. Школика та ін. [15]. Отже, третій етап доктринального дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства в вітчизняній адміністративно-правовій науці відрізняється звуженням наукової уваги, поглибленням наукового пошуку, появою значної кількості наукових робіт, співпрацею вчених-адміністративістів із нормотворцями щодо підготовки та удосконалення змісту проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Хоча безпосередньо кодифікація адміністративно-процедурного законодавства з аналізом їх механізму поки ще на рівні комплексних наукових робіт і не досліджується, однак чітко простежується тенденція максимального наближення доктринальних досліджень до цієї межі. Саме за рахунок поєднання загальнотеоретичних доктринальних досліджень кодифікації, спеціалізованих досліджень кодифікації адміністративного законодавства і його складових (процедурного, деліктного тощо), специфіки адміністративно-процедурного законодавства як об'єкта кодифікації можна досягти позитивного очікуваного результату – дослідити феномен кодифікації адміністративно-процедурного законодавства. У цьому процесі важливим є урахування історіографії дослідження цього питання, тенденцій, які сформувалися і які допоможуть у подальшому сформуванню надійної наукової бази для розробки і прийняття кодифікованого адміністративно-процедурного акта. Надалі доцільним вбачається посилення спеціалізації наукових досліджень цього питання з акцентом на всі складові механізму кодифікації, результати кодифікаційної діяльності, змістовного наповнення проекту кодексу, запозичення позитивного зарубіжного досвіду в зазначеній сфері відносин. Усе це сприятиме активізації кодифікаційної діяльності з дотриманням принципу науковості та розробці досконалого за змістом та ефективного за процедурою застосування кодексу.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Коренев А.П. Кодификация советского административного права: : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.П. Коренев. – М., 1962. – 18 с.
2. Петров Г.И. Задачи кодификации административного права / Г.И. Петров // Советское государство и право. – 1958. – № 6. – С. 6.
3. Коломоець Т.О. Кодифікація адміністративно-процесуального законодавства України як складова частина процесу розробки нового Адміністративного кодексу України / Т.О. Коломоець // III міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України» (листопад 1998 року) : наукові статті. – Запоріжжя, ЗНУ, 1999. – С. 35.
4. Лунеев А.Е. Некоторые вопросы советского права в связи с кодификацией / А.Е. Лунеев // Советское государство и право. – 1960. – № 12. – С. 291.
5. Коломоець Т.О. Кодифікація адміністративно-процесуального законодавства України як складова частина процесу розробки нового Адміністративного кодексу України / Т.О. Коломоець // III міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України» (листопад 1998 року) : наукові статті. – Запоріжжя, ЗНУ, 1999. – С. 36.
6. Коваль Л.В. Кодифікація норм адміністративного законодавства: теоретичні й емпіричні уявлення / Л.В. Коваль // II міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України» (листопад 1997 року) : наукові статті. – Запоріжжя, ЗДУ, 1997. – С. 3–5; Тищенко Н.М. Проблемы кодификации административно-процессуального законодательства и охрана прав граждан / Н.М. Тищенко / II міжрегіональна науково-практична конференція «Концепція формування законодавства України» (листопад 1997 року) : наукові статті. – Запоріжжя, ЗДУ, 1997. – С. 5–7; Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 12–13.
7. Нагребельний В. Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти / В. Нагребельний, Ю. Крегул / Реформування державної влади: тези доповідей науково-практичної конференції (10-11 березня 1995 року). – К., 1995. – С. 128.
8. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 12–13.
9. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : [монографія] / О.І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.; Школик А.М. Порівняльне адміністративне право; навч. посібник / А.М. Школик. – Львів: ЗУЦК, 2007. – С. 119–141; Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : [монографія] / О.В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.; Розвиток публічного права України (доповідь за 2007-2008 роки) / [за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка]. – К. : Конус-Ю, 2009. – С. 317-345.
10. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: [монографія] / О.В. Константи́й. – К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.
11. Адміністративне судочинство України: [підручник] / [О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов та ін.]; [за заг. ред. О.М. Пасенюка]. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 589–590.

12. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : [монографія] / О.І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
13. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: [монографія] / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
14. Демський Е. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: регламентація відносин особи і влади чи чергове зобов'язання людини / Е. Демський, Ю. Костюк // Юридичний вісник України. – 2011. – 19-25 лютого. – № 8 (816). – С. 4.
15. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право; навч. посібник / А.М. Школик. – Львів : ЗУЦК, 2007. – С. 119-141; Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: [монографія] / О.І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.

УДК 342.9:340.12(477)

## ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЯК ЗАСАДНИЧИЙ ПРИНЦИП АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Баранчик П.Д., здобувач

*Запорізький національний університет*

У статті аналізується принцип верховенства права як основний (базовий) принцип адміністративного права, зазначаються недоліки в законодавчому закріпленні цього принципу в основних кодифікованих актах адміністративного права.

*Ключові слова: принципи, принципи права, принципи адміністративного права, верховенство права.*

Баранчик П.Д. ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА КАК ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Запорожский национальный университет, Украина  
В статье анализируется принцип верховенства права как основной (базовый) принцип административного права, указываются недостатки в законодательном закреплении этого принципа в основных кодифицированных актах административного права.

*Ключевые слова: принципы, принципы права, принципы административного права, верховенство права.*

Baranchik P.D. PRINCIPLE OF SUPREMACY OF RIGHT AS BASIC PRINCIPLE OF ADMINISTRATIVE LAW / Zaporizhzhya national university, Ukraine  
The article is dedicated to the analysis of principle of supremacy of right as basic (base) principle of administrative law, specified on defects in the legislative fixing of this principle in the basic code acts of administrative law.

*Key words: principles, principles of right, principles of administrative law, supremacy of right.*

Правова категорія "принципи" є первинною в теорії будь-якої правової науки. Питання про принципи права завжди було актуальним, адже саме останні є основою основ будь-якої галузі права, мають визначальний вплив на поведінку людей. Особливого значення вказана категорія набуває для адміністративних правовідносин, адже принципи адміністративного права "пронизують" увесь механізм суспільних відносин, пов'язаних з публічним адмініструванням, включаючи організаційну та соціально-економічну структуру цих соціальних зв'язків, зміст норм, правозастосовних актів, суб'єктивних прав і обов'язків учасників відносин.