

КОДИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В ІСТОРІЇ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ

В статті аналізуються проблеми історичного, методологічного, техніко-юридичного характеру процесу кодифікації адміністративного права в історії державотворення в Україні.

Ключові слова: кодифікація, Адміністративний кодекс УРСР 1927 року, кодифікація адміністративного законодавства.

В статье анализируются проблемы исторического, методологического, технико-юридического характера процесса кодификации административного права в истории создания государства в Украине.

Ключевые слова: кодификация, Административный кодекс УССР 1927 года, кодификация административного законодательства.

The issues of historical, methodological and technical and legal character of the administrative law codification process in the history of state formation in Ukraine are analysed.

Key words codification, Administrative Code of Ukraine of 1927 administrative legislation.

Процеси державотворення безпосередньо пов'язані з формуванням права як системи загальнообов'язкових, формально визначених норм, що походять від держави і нею охороняються. Призначенням права в суспільстві є насамперед закріплення, розвиток і охорона позитивних суспільних відносин, в тому числі тих, що формуються з приводу здійснення державної влади. Провідне місце у розвитку таких відносин належить галузям публічного права, зокрема, адміністративного права, яке регулює суспільні відносини, що формуються переважно у ході реалізації виконавчої влади. Зовнішнє вираження правові норми, в тому числі адміністративно-правові, знаходять у відповідній системі законодавства, яке постійно потребує оновлення і розвитку. Це, в свою чергу, обумовлює об'єктивну необхідність його систематизації, в процесі якої, особливо якщо вона здійснюється у формі кодифікації, можливе удосконалення існуючих норм і розробка нових, більш прогресивних. Щодо кодифікації адміністративного права ще з моменту його виникнення існували проблеми як методологічного, так і техніко-юридичного характеру.

Питання про кодифікацію адміністративного законодавства було поставлено на порядок денний ще на початку 20-х років ХХ століття, спочатку у РРФСР, а потім і в Україні. При цьому у РРФСР кодифікаційні роботи не завершилися прийняттям Адміністративного кодексу. Це було пов'язано, на думку деяких вчених із загальним станом науки адміністративного права того часу, зокрема, з відсутністю єдиних поглядів на предмет адміністративного права. Доказом цього була наявність різних точок зору щодо змісту проекту майбутнього кодексу. Так, Г.С.Гурвич, вважав, що до радянського Адміністративного кодексу, який він, до речі пропонував назвати Кодексом Радянського Управління, повинен вийти увесь правовий матеріал, що регулює управління у всіх його галузях та сторонах [1]. О.М.Турубінер більш вузько дивився на його зміст, наголошуючи, що норми останнього повинні регулювати охорону громадського порядку та безпеки, забезпечення соціалістичної законності та діяльність НКВС та міліції [2]. Подібні погляди можна було зустріти і у працях інших авторів. Так, О.Колесніков писав, що кодекс необхідно наповнити нормами, які мають визначати діяльність органів радянської влади, спрямовану на охорону існуючого суспільного ладу за допомогою попереджувальних та частково репресивних заходів, що застосовуються у позасудовому (адміністративному) порядку [3]. У зазначені часи працювали також і автори, які категорично не погоджувалися з ідеєю звести у кодифікованому акті лише норми, які визначають організацію, компетенцію та порядок діяльності НКВС та його органів. Так, К.Архіпов з цього приводу писав, що кодифікація такої вузької сфе-

ри норм взагалі не може претендувати на назву "кодексу адміністративного права" і навряд чи була б взагалі теоретично та практично доцільною. Адміністративний кодекс, як і будь-який інший, має стосуватися діяльності цілого ряду Наркоматів [4].

Крім цього, як наголошується у літературі, однією з причин, яка завадила прийняттю кодексу, була психологічна невідповідність працівників апарату управління до його прийняття, які вважали, що Адміністративний кодекс може обмежити їх ініціативу, зв'язати їм руки в умовах класової боротьби [5]. При цьому зазначимо, що матеріал, який був напрацьований у ході підготовчої стадії кодифікаційної роботи, не був розгублений у РРФСР, а став основою цілого ряду затверджених нормативних актів, наприклад Положення про добровільні товариства та союзи, Зведеного закону про ревізію та конфіскацію майна, постанови ЦВК та РНК СРСР про основи дисциплінарного законодавства СРСР та союзних республік, Положення про видання місцевими виконкомами та Радами обов'язкових постанов та про накладення стягнень у адміністративному порядку [6].

Поряд з цим положення проекту Адміністративного уставу Російської Федерації (так був названий у РРФСР проект кодексу) були взяті за основу проекту Адміністративного кодексу УРСР, що певною мірою і визначило основні напрями та методи самої роботи з розроблення законопроекту.

Спочатку плани розробників Адміністративного кодексу УРСР також були досить широкими. Так, наприклад, до проекту пропонувалося помістити навіть главу, яка повинна була регламентувати діяльність адміністративних судів. Однак у процесі подальшої роботи обсяг майбутнього Адміністративного кодексу був дещо звужений, оскільки досить гучно висловлювалися наміри спрямувати майбутній законодавчий акт виключно на регулювання діяльності Народного комісаріату внутрішніх справ та його структурних підрозділів. Викладене свідчить про те, що під час підготовчої роботи з розробки законопроекту погляди вчених та практичних працівників органів державної влади, які брали у ній участь, суттєво відрізнялися. Представники російської школи адміністративного права, які у той час працювали в Україні, намагалися зазвичай зробити майбутній кодекс максимально широким за своїм змістом, вкласти у нього найбільш перспективні досягнення правової науки з метою надання сфері державного управління правового та законного характеру, тоді як представники нової влади категорично не погоджувалися з такими підходами, відстоюючи позиції вузьковідомчого підходу до змісту Адміністративного кодексу. Подальші події показали, що у зазначеній науково-практичній суперечці повної перемоги не вдалося отримати жодній із сторін.

Процес роботи над зазначеним законопроектом був досить інтенсивним. Наслідком такої роботи стала підготовка вже у 1922 році примірної схеми Адміністративного кодексу УРСР, яка на початку 1923 року була розіслана іншим наркоматам та відомствам для ознайомлення. У цьому ж році схема Адміністративного кодексу була відправлена НКЮ УРСР для відзиву НКЮ РРФСР. Самі ж матеріали майбутнього кодексу розсиланню не підлягали, оскільки ще перебували на стадії внутрішньовідомчого доопрацювання. Головним розробником законопроекту було визначено Народний комісаріат внутрішніх справ УРСР.

4 серпня 1924 року проект Адміністративного кодексу УРСР вперше було внесено на розгляд Ради Народних Комісарів республіки. Після обговорення було прийнято рішення, що останній може бути розісланий у губернські та окружні адміністративні органи, зацікавленим наркоматам та відомствам для обговорення та надання зауважень. Наприкінці 1924 року проект Адміністративного кодексу УРСР був внесений у Комісію з розгляду законодавчих пропозицій ВУЦВК, яка майже два роки брала активну участь у його доопрацюванні.

У процесі роботи над проектом до комісії надійшла велика кількість питань та пропозицій щодо вдосконалення конкретних статей майбутнього закону. Усі вони необхідним чином розглядалися та вивчалися. Для розгляду найбільш важливих та специфічних питань у ряді випадків створювалися підкомісії із спеціалістів; результати їх роботи розглядалися потім у Комісії законодавчих пропозицій ВУЦВК. 24 вересня 1926 р. комісія прийняла рішення: "Запропонувати НКВС УРСР протягом 10 днів підготувати остаточну редакцію проекту кодексу і подати його на підпис голові Комісії". 22 листопада 1926 р. проект Адміністративного кодексу був розглянутий у зазначеній Комісії, в результаті роботи якої до проекту було внесено близько 100 поправок та уточнень до 94 статей.

Остаточний підготовлений проект Адміністративного кодексу УРСР був внесений у ВУЦВК, який своєю постановою від 12 жовтня 1927 р. затвердив його як кодекс та ввів у дію на усій території України з 1 лютого 1928 р. [7].

Розробники Адміністративного кодексу УРСР керувалися такими принципами: 1) запровадження революційної законності з метою зміцнення диктатури пролетаріату; 2) надання вольностей трудящим і ущемлення буржуазії; 3) визначення заходів примусу, які є не метою, а засобом і мають тенденції переходу до заходів переконання населення у необхідності добровільного виконання адміністративних приписів; 4) застосування заходів примусу при активному залученні до цього організацій трудящих (профспілки, парторганізації); 5) доведення до відома громадськості даних про заходи примусу; 6) підзвітність адміністративних органів організаціям трудящих; 7) узгодження адміністративної діяльності з інтересами національних меншин, врахування культурних та побутових особливостей місцевого населення; 8) визнання права на оскарження адміністративних розпоряджень за кожною організацією та приватною особою, а не лише за потерпілим; 9) скасування обов'язку отримувати попередній дозвіл на збори організацій трудящих; 10) явочний порядок утворення громадських організацій; 11) спрощення порядку видачі посвідчень про особу міліцією чи сільськими радами з визнанням необов'язковості їх отримання; 12) спрощення порядку реєстрації товариств та спілок селян: у сільраді або райвиконкомі, без опублікування; 13) заміна терміна "адміністративне стягнення" терміном "адмі-

ністративний вплив" і зменшення розмірів адміністративного впливу: із 300 карбованців штрафу і трьох місяців арешту до 100 карбованців і двох тижнів примусових робіт, з оголошенням громадської догани; 14) прискорення процедури оскарження, перегляду і скасування накладеного заходу адміністративного впливу і введення коротшого терміну (два місяці) на його виконання; 15) узгодження заходу адміністративного впливу з майновим становищем винного з правом його зміни в бік зменшення та ін [8, с.158].

Викладене вище дозволяє стверджувати, що Адміністративний кодекс УРСР 1927 р. був наповнений демократичними принципами організації державного управління, які у своїй більшості знайшли закріплення у нормативних актах сучасної Української держави, наприклад, Конституції України [9], Кодексу України про адміністративні правопорушення [10]. До таких принципів можна віднести, зокрема: принцип законності державного управління; принцип участі громадян у державному управлінні, принцип гласності управлінської діяльності, у тому числі і діяльності, пов'язаної з реалізацією адміністративної відповідальності; принцип поєднання переконання та примусу як методів державного управління. Наявність останніх у зазначеному кодексі багато у чому пояснювалася тим фактом, що кодифікація адміністративного права здійснювалася у часи НЕ-Пу, часи, коли наука адміністративного права могла ще здійснювати свій поступовий еволюційний розвиток у відносно вільній формі, позбавленій тотального контролю з боку керівництва країни.

Аналізуючи зміст самого Адміністративного кодексу УРСР [11], необхідно зазначити, що хоча він і не містив у собі усіх норм адміністративного права, але, недивлячись на це, був досить значущим джерелом адміністративного права, оскільки об'єднав у собі норми, що визначали форми адміністративної діяльності, примусові повноваження адміністративної влади, заходи з охорони революційного порядку, порядок здійснення адміністративного нагляду у галузі промисловості та торгівлі, порядок оскарження незаконних дій адміністрації.

Отже, з викладеного стає зрозумілим, що Адміністративний кодекс містив у собі норми загального характеру, які могли бути застосовані у будь-якій сфері державного управління. Зрозуміло, що недивлячись на такий досить широкий характер Адміністративного кодексу, останній не міг повною мірою задовольнити усі потреби державного управління, організувати його здійснення у всіх галузях. На вирішення подібних прогалин була спрямована дія інших кодифікованих нормативних актів, які, крім іншого, містили у собі і норми адміністративного права. До таких актів можна віднести, наприклад, Земельний кодекс, Ветеринарний кодекс, Кодекс законів про народну освіту УРСР тощо.

Повертаючись до Адміністративного кодексу зазначимо, що більш менш повно він діяв до кінця 30-х років. Офіційно його не було скасовано, проте надалі його практично перестали застосовувати.

Спроби створити новий Адміністративний кодекс УРСР мали місце і дещо пізніше. Так, у 1947 р. за дорученням уряду УРСР колишні НКВС і НКЮ підготували проект нового Адміністративного кодексу, який зберігав систему Кодексу 1927 р. з доповненням розділами, що регулювали відносини у діяльності міліції щодо здійснення паспортного режиму, правил дозвільної системи, порядку обліку транспортних засобів. Однак цей проект, як зазначалося в літературі [8, с.163], не відповідав новим вимогам і не був прийнятий.

До питання кодифікації адміністративного законодавства повернулися ще раз майже через 20 років. На цей раз підготовка проекту Адміністративного кодексу була покладена на Юридичну комісію при Раді Міністрів УРСР, створену у 1963 році. Розробка зазначеного проекту була, як відмічено у літературі [12], наступною ґрунтовною спробою кодифікації адміністративного законодавства України за часів перебування її в складі СРСР. Як і у 20-х роках, зазначена законопроектна робота характеризувалася наявністю значної кількості іноді досить протилежних поглядів на зміст Адміністративного кодексу. Так, висловлювалися думки, що кодекс має регулювати виключно питання реалізації адміністративної відповідальності. Інші автори відмовлялися від такого вузького підходу, пропонуючи охопити кодифікованим актом увесь спектр адміністративно-правових відносин, у тому числі і тих, які виникають у адміністративно-юрисдикційній сфері діяльності органів державного управління. Деталізуючи останню тезу, окремі вчені наголошували на тому, що до змісту адміністративно-правових відносин мають включатися ті, які виникають між органами державної влади, державного управління, відносини між зазначеними органами та їх посадовими особами, з громадськими організаціями і громадянами [12].

Викладене свідчить, що у 60-х роках ХХ ст. в адміністративно-правовій науці в УРСР існувала чітко окреслена у конкретних законопроектних діях позиція, змістом якої було намагання перебудувати організацію державного управління шляхом її поетапного законодавчого врегулювання. При цьому висувалися цілком конкретні завдання – досягнути такого рівня нормативного регулювання, за якого воно чітко визначало б порядок та умови взаємовідносин між усіма учасниками управлінських відносин, у тому числі між громадянином і суб'єктом державного управління. Але, на жаль, у 60-х роках подібні побажанням не збулися, оскільки законопроектні роботи так і не завершилися прийняттям Адміністративного кодексу.

Наведений історичний екскурс у питання кодифікації адміністративного права дозволяє зробити деякі важливі методологічні та практичні висновки.

По-перше, проведення кодифікаційної роботи сприяло виділенню адміністративного права у самостійну галузь права та його відмежуванню від інших галузей права; по-друге, наслідком такої роботи стало більш-менш чітке визначення предмета адміністративного права і, як наслідок, його методу, що стало підґрунтям наукової діяльності вчених-адміністративістів наступних поколінь; по-третє, видання Адміністративного кодексу та наступні подібні намагання спрямовувалися на приведення управлінської діяльності до одного знаменника, який би виключав наявність різних підходів до визначення правового статусу суб'єктів державного управління, форм та методів їх діяльності; по-четверте, кодифікація адміністративного законодавства мала за мету переведення взаємовідносин громадян та органів управління у площину нормативного регулювання, з встановленням чіткого переліку гарантій, спрямованих на охорону та непорушність прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб в управлінській сфері; по-п'яте, вагоме місце у кодифікованих нормативних актах відводилося встановленню загальних процедур діяльності суб'єктів управління, тобто поряд з матеріальними нормами запроваджувалися також і процесуальні, спрямовані на підвищення ефективності, оперативності державного управління.

Однак, недивлячись на наявність подібних позитивних моментів, кодифікацію адміністративного законодавства не можна визнати повністю вдалою, оскільки у її підґрунтя не були закладені науково обґрунтовані та апробовані практикою критерії та принципи, яких, до речі, у 20-х роках ХХ століття ще і не могло існувати, через нерозвиненість адміністративного права як галузі науки та законодавства. Крім того, при проведенні кодифікаційних робіт не був врахований той факт, що адміністративне законодавство є надмірно об'ємним за своїм змістом та надмірно нестабільним завдяки специфіці управлінської діяльності, що фактично і перешкодило довговічності існування Адміністративного кодексу УРСР.

Проте на сьогоднішній день питання кодифікації адміністративного законодавства все ще залишається надзвичайно актуальним, що вимагає проведення відповідних законопроектних робіт у цій сфері. При цьому напрямком кодифікаційних робіт, на нашу думку, має бути дещо змінений у порівнянні з окресленими вище спробами кодифікації. У даному випадку необхідно чітко усвідомлювати той факт, що створити єдиний і всеохоплюючий за своїм змістом Адміністративний кодекс неможливо, та і недоцільно з погляду, у першу чергу, на поліцентричність нормативної структури і високу рухомість окремих інститутів адміністративного права. У зв'язку з цим вихід у даній ситуації вбачається у поетапній кодифікації окремих підгалузей, інститутів адміністративного права. А раз так, то, як слушно наголошується у літературі, поняття так званого "Адміністративного кодексу" може використовуватись лише в інкорпоративному значенні. Тобто в значенні, яке наближається до розуміння Зводу адміністративного законодавства або своєрідного "Кодексу кодексів" [13, с.70-71], до змісту якого можуть увійти: Адміністративно-процедурний кодекс, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс державної служби тощо.

Тільки такий напрямок кодифікації адміністративного права, на нашу думку, є перспективним і у той же час єдино можливим як для науки адміністративного права, так і для практики державного управління, на вдосконалення якого і мають спрямовуватися норми зазначених кодифікаційних актів.

1. Гурвич Г.С. К составлению Административного кодекса // Власть Советов. – 1923. – № 3. – С. 26-28.
2. Турбуинер А. Основные элементы советского административного права // Административный вестник. – 1925. – № 8. – С. 14-22.
3. Колесников А. Административное право РСФСР. (К вопросу о содержании Административного Кодекса). // Власть Советов. – 1923. – № 3. – С. 38-41.
4. Архипов К. Организация советского управления. (Первая часть "административного кодекса") // Власть Советов. – 1923. – № 3. – С. 32-37.
5. Курицын В.М. Из истории советского административного права // Советское государство и право. – 1981. – № 10. – С. 127-135.
6. Лунёв А.Е. Советская наука административного права за 60 лет // Советское государство и право. – 1977. – № 11. – С. 60-66.
7. Михайленко В.П. К истории создания первого советского Административного кодекса // Советское государство и право. – 1984. – № 12. – С. 108-112.
8. Административное 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.
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.
11. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського Уряду України. – 1927. – № 63-65.
12. Вовк Ю. Проблема кодифікації адміністративного законодавства України: історичний досвід // Право України. – 2003. – № 12. – С. 120-122.
13. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.

Надійшла до редколегії 18.10.10