

**ПРОБЛЕМЫ КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:
АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР ИССЛЕДОВАНИЙ XX ВЕКА**

Статья посвящена анализу возможностей использования наработок XX в. о кодификации административного законодательства в современной украинской науке административного права. Обзор украиноязычной и русскоязычной юридической литературы XX в., посвященной проблемам кодификации административного права, дает основания сделать выводы о том, что наиболее глубоко эту проблему разрабатывал Алексей Прокофьевич Коренев. Он является единственным автором, проводившим исследования такого вида систематизации, как кодификация, применительно к административному праву на монографическом уровне, в 1962 г. он защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему «Кодификация советского административного права», а в 1970 г. на материалах диссертационного исследования опубликовал одноименную монографию.

Ключевые слова: административное право, систематизация административного права, систематизация, административное законодательство, кодификация.

Стаття присвячена аналізу можливостей використання напрацювань XX ст. щодо кодифікації адміністративного законодавства в сучасній українській науці адміністративного права. Огляд україномовної та російськомовної юридичної літератури XX ст., присвяченої проблемам кодифікації адміністративного права, дає підстави зробити висновки про те, що найбільш глибоко цю проблему розробляв Олексій Прокопович Коренев. Він є єдиним автором, який проводив дослідження такої систематизації, як кодифікація, стосовно адміністративного права на монографічному рівні, у 1962 р. він захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Кодифікація радянського адміністративного права», а в 1970 р. на матеріалах дисертаційного дослідження опублікував однойменну монографію.

Ключові слова: адміністративне право, систематизація адміністративного права, систематизація, адміністративне законодавство, кодифікація.

The article is dedicated to the analysis of the possibilities of using the developments of scientists of the 20th century in the modern Ukrainian science of administrative law. The review of the Ukrainian-language and Russian-language legal literature of the 20th century, devoted to the problems of codification of administrative law, gives grounds to draw conclusions that Alexey Prokofievich Korenev investigated this problem the most deeply. He is the only author who conducted studies of such a type of systematization, as a codification, with reference to administrative law at the monographic level. In 1962 he defended his thesis for the degree of Candidate of Legal Sciences on the topic "Codification of the Soviet Administrative Law", and in 1970 on the materials of the dissertation research he published the monograph of the same title.

Key words: administrative law, systematization of the administrative law, systematization, administrative legislation, codification.

Вступление. В настоящее время актуальной проблемой является поиск решения вопроса о кодификации норм административного права Украины. С учетом постоянной динамики источников этой отрасли вследствие конституционной, административной, муниципальной реформ, а также того, что она свидетельствует о постоянном увеличении их количества, вопросы кодификации не могут не привлечь внимание исследователей.

Однако ознакомление с украинской юридической литературой позволяет утверждать: этот вопрос в ней остается малоисследованным, даже несмотря на наработки ученых, касающихся кодификации норм отдельных институтов административного права, ведь в них никогда не идет речь о комплексных подходах к кодификации норм отрасли административного права.

Следует отметить лишь две статьи в украинских научных изданиях: «Проблемы кодификации административного законодательства Украины: исторический опыт» Ю. Вовк [1] и «Кодифика-

ция административного законодательства как основа реформирования публичной власти в Украине» С. Петкова [2]. Другие обнародованные разработки по этой теме в настоящее время отсутствуют.

Постановка задания. Целью статьи является анализ публикаций, посвященных проблемам кодификации административного законодательства в XX в., и оценка перспектив их использования для формулирования предложений по кодификации административного законодательства в Украине.

Результаты исследования. В советской юридической литературе проблемам систематизации, в т. ч. кодификации, административного права уделялось весьма незначительное внимание. Вопросы кодификации административно-процессуального права являются намного более разработанными.

Наиболее известным специалистом в области административного права, авторству которого принадлежит ряд исследований возможностей его кодификации, является А. Коренев.

Следует отметить, что автор анализировал вопросы кодификации советского административного права весьма глубоко. В 1962 г. А. Коренев защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук в Москве. Из автореферата диссертационного исследования А. Коренева на тему «Кодификация советского административного права» следует, что в тот период актуальность темы исследования виделась в необходимости укрепления правопорядка, обеспечении строго соблюдения законности, искоренении нарушений правопорядка, ликвидации преступности и устранения всех порождающих ее причин. В этом контексте актуальность исследования проблем кодификации административного права не утрачена и поныне.

Структура автореферата диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук в 1962 г. отличалась от современной, в него не включена информация о цели исследования, объекте и предмете исследования, а также о поставленных автором задачах. Фактически, автореферат начинается с актуальности анализируемой проблемы, после чего автор излагает сначала краткое содержание своей работы, посвящая содержанию каждой главы по одному абзацу (1–2 предложения), а потом поочередно характеризует каждую главу более детально.

Диссертационное исследование, исходя из автореферата, состоит из трех глав. Первая глава посвящена задачам и принципам кодификации административного права, вторая – системе кодификации административного права, третья – кодификации административного права и вопросам законодательной техники [3].

Поскольку после защиты кандидатской диссертации А. Коренев продолжил исследования, посвященные кодификации административного права, наибольший интерес представляют не материалы его диссертационного исследования, а разработки, вошедшие в опубликованную на его материалах монографию («Кодификация советского административного права», 1970). Следует отметить, что многие выводы автора являются актуальными и спустя практически 50 лет с момента ее опубликования.

В своей монографии А. Коренев более детально подошел к вопросу обоснования актуальности исследования выбранной тематики. В дополнение к аргументам, приведенным в автореферате его кандидатской диссертации, резюмируя причины, которыми вызвана необходимость систематизации советского административного законодательства с использованием такого ее вида, как кодификация, он писал: «Совершенствование советского административного законодательства предполагает его кодификацию. Применение административно-правовых норм затрудняется сейчас тем, что они рассредоточены по многочисленным правовым актам, причём изданным в разное время. Наряду с новыми, имеется немало устаревших актов. Нередко между нормами, содержащимися в различных источниках, можно обнаружить несогласованности и противоречия» [4, с. 3].

Важным для учета при изучении возможностей кодификации административного законодательства Украины представляется и вывод А. Коренева, что в процессе кодификации советского административного законодательства необходимо:

- 1) устранить формально действующие, но устаревшие, утратившие практическое значение и противоречивые нормы административного права;
- 2) создать новые нормы административного права, которые должны отражать и закреплять вновь возникшие общественные отношения в сфере советского государственного управления;
- 3) учесть национальные особенности при регулировании управленческих отношений в союзных республиках, не нарушая при этом единство административно-правового регулирования такого рода отношений в масштабе всего СССР;
- 4) сгруппировать нормы административного права по такой системе, которая была бы научно обоснована и удобна для практического их применения [4, с. 4].

Следует отметить, что актуальность полностью утратил лишь третий пункт из списка предлагаемых. Что же касается п. 2, в котором автор рекомендует создать «новые нормы административного права, которые должны отражать и закреплять вновь возникшие общественные отношения в сфере советского государственного управления», в нем целесообразно лишь заменить словосочетание «советское государственное управление» актуальным на современном этапе развития административного права Украины словосочетанием «публичное администрирование».

Особое значение следует уделить сформулированной рекомендации «сгруппировать нормы административного права по такой системе, которая была бы научно обоснована и удобна для практического их применения». Именно этот аргумент был приведен в начале статьи для обоснования необходимости исследования основных подходов к систематизации, в т.ч. кодификации административного права Украины.

Практически все наработки А. Коренева, касающиеся соотношения между административным законодательством СССР и субъектов федерации – республик, в настоящее время вряд ли могут быть использованы в украинских исследованиях по этой теме. Интерес представляет лишь авторская оценка самого факта начала кодификации административного права Украинской ССР. В частности, он связывает первую его кодификацию с кодификацией, проводимой на уровне СССР. А. Корнев пишет: «Активная работа по кодификации административного законодательства проводилась примерно в те же годы на Украине. Результатом явилось принятие в 1927 г. Всеукраинским Центральным Исполнительным Комитетом Административного кодекса УССР. Но и он в основном ограничивался регулированием общественных отношений в области охраны общественного порядка и государственной безопасности» [4, с. 5]. Приведенная цитата является очень емкой, с точки зрения как включенного в нее фактического, так и оценочного материала.

Ценной для современных разработок является позиция А. Коренева о необходимости дефиниции понятия «кодификация административного законодательства». В монографии он упоминает о «кодификации советского административного законодательства», определяя ее как «одну из форм систематизации его форм, содержащихся в законах, указах и актах управления, имеющую целью создать на основе единых принципов путем отбора, пересмотра заново, отмены устаревших и противоречивых норм, выработки норм, восполняющих пробелы в правовом регулировании управленческих отношений, а равно направленных на развитие этих отношений в соответствии с задачами коммунистического строительства – новые сводные, унифицированные законодательные акты административного права (основы, кодексы, уставы, положения и т. д.)» [4, с. 4]. На современном этапе развития украинской юридической науки эта дефиниция нуждается в существенных уточнениях и изменениях, однако следует подчеркнуть важность мнения автора об ее необходимости, а не о целесообразности использования родового понятия «кодификация законодательства».

Наконец, в современной украинской юридической литературе очень часто высказываются мнения о необходимости кодификации не только отраслей, но и правовых институтов, подинститутов. С этой точки зрения важной представляется ряд выводов А. Коренева о кодификации административного права. Их можно использовать не только напрямую (т. е. применительно к отрасли административного права), но и по аналогии (т. е. применительно к институтам и подинститутам отрасли административного права, к другим отраслям и их составляющим).

Итак, А. Корнев отмечал:

– «общеизвестным критерием, который кладется в основу систематизации норм советского права, является предмет регулирования» [4, с. 9];

– «вслед за установлением предмета административно-правового регулирования важно решить, какие идеи должны быть положены в основу кодификации административного права, чем руководствоваться при определении содержания актов такой кодификации, т. е. установить ее принципы» [4, с. 24];

– «пытаться выдвигать какие-то особые принципы кодификации, отличные от принципов административного права, значит порвать связь с самой отраслью, а без этой связи кодификация становится беспредметной» [4, с. 90];

– «при составлении правил всегда важно помнить о том, чтобы их формулировки были краткими, чтобы статьи «гласили». К сожалению, наши нормативные акты иногда далеки от этого. Очевидно, надо решительнее бороться с употреблением многочисленных водных предложений, затемняющих основную мысль статьи, отвлекающих внимание читателя от сущности правила, выраженного в ней, и составляющего его «отделять плевелы от пшеницы» [4, с. 127].

Последняя цитата иллюстрирует не только интересные с научной точки зрения, актуальные и в настоящее время разработки А. Коренева, но и его яркий стиль изложения мыслей. Автор очень часто использует литературные обороты, весьма далекие от юриспруденции, для придания наглядности своим выводам и предложениям. Например, в анализируемой монографии, а также в своих статьях и в тезисах выступления на конференциях А. Корнев весьма удачно, на наш взгляд, раскрывает важность того, чтобы статьи «гласили», сопоставляя эту идею со ссылкой на известные строки М. Лермонтова («намеки тонкие на то, о чем не ведают никто»), и констатирует, что нормы административного права должны быть предельно четкими, исчерпывающими, не допускающими «домысливания». Подобная аллегория делает его идею более образной, запоминающейся, а следовательно, повышает вероятность как ее развития другими исследователями, так и ее практической реализации.

Наконец, следует отметить и то, что многие идеи А. Коренева в настоящее время не актуальны не только потому, что отражали социалистическую действительность, но и в связи с

бурним розвитком права. Наприклад, в його монографії доволі багато уваги приділено проблемі систематизації адміністративного права в формі Основ адміністративного законодавства СРСР: «Незалежно від того, буде чи радянське адміністративне право кодифіковано в формі Основ адміністративного законодавства Союзу ССР і союзних республік і адміністративних кодексів союзних республік чи буде здійснено кодифікація по окремих галузях управління і групам однорідних адміністративно-правових інститутів, передостаннє питання: охоплювати чи кодифікацією ці норми адміністративного права, які містяться в міжгалузевих кодексах, уставах, положеннях і правилах?» [4, с. 105]. Однак в даний час галузь адміністративного права налічує настільки значуще число джерел, що про це, мабуть, не варто навіть говорити (і практичне здійснення такої кодифікації представляє собою дуже сумнівне).

Висновки. огляд україномовної і російськомовної юридичної літератури ХХ ст., присвяченої проблемам кодифікації адміністративного права, дає підстави зробити висновки про те, що найбільш глибоко цю проблему досліджував Олександр Прокоф'євич Коренев. Він є єдиним автором, який розробив такий вид систематизації, як кодифікація, застосовано до адміністративного права на монографічному рівні, в 1962 р. він захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук на тему «Кодифікація радянського адміністративного права», а в 1970 р. на матеріалах дисертаційного дослідження опублікував одноіменну монографію. В статті проаналізовані можливості застосування його напрацювань в сучасній українській науці адміністративного права. Перспективи подальших досліджень представляються в можливості адаптації авторських пропозицій з урахуванням сучасних тенденцій розвитку публічного права України [см. 5].

Список використаних джерел:

1. Вовк Ю. Проблема кодифікації адміністративного законодавства України: історичний досвід / Ю. Вовк // Право України. – 2003. – № 12. – С. 120–122.
2. Петков С. Кодифікація адміністративного законодавства як основа реформування публічної влади в Україні / С. Петков // Держава та регіони. Сер. Право. – 2010. – Вип. 2. – С. 100–103.
3. Коренев А. Кодифікація радянського адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Коренев ; МГУ. – М., 1962. – 14 с.
4. Коренев А. Кодифікація радянського адміністративного права / А. Коренев. – М.: Юрид. літ., 1970. – 134 с.
5. Мішина Н. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні / Н. Мішина // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – Одеса: Юридична література, 2014. – Т. XIV. – С. 228–233.

УДК 342.9+355

САУНІН Р.Д.

НАЦІОНАЛЬНІ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ТА РОСІЇ: РІЗНА СУТНІСТЬ

Здійснено порівняльний аналіз Національної гвардії України як військового формування з правоохоронними функціями та національної гвардії Російської Федерації як державної військової організації. На основі праць учених, чинного законодавства України та Росії та інших джерел встановлено, що, незважаючи на схожі назви, вони мають різну мету та створені різними способами. Основне призначення першої – захист та охорона життя, прав, свобод і законних інтересів громадян; другої – забезпечення державної безпеки.

Ключові слова: Національна гвардія України, національна гвардія Російської Федерації, збройні формування, військові формування, права людини.

© САУНІН Р.Д. – кандидат юридичних наук, викладач кафедри тактичної підготовки військ (Національна академія внутрішніх справ)