

WITOLD MAŁECKI

ORCID: 0000-0002-8819-0317

Uniwersytet Wrocławski
witold.malecki@uwr.edu.pl

Problemy kodyfikacji prawa administracyjnego w ujęciu nauki radzieckiej w latach 1956–1967

Abstrakt: Prace koncepcyjne nad kodyfikacją prawa administracyjnego prowadzono w nauce radzieckiej w latach 1956–1967. Granice tego okresu wyznaczają rok 1956, kiedy to podczas XX Zjazdu Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego wskazano na konieczność intensyfikacji badań nad strukturą systemu prawa radzieckiego, oraz rok 1967, kiedy Prezydium Rady Najwyższej ZSRR rozstrzygnęło o kierunku prac kodyfikacyjnych poprzez polecenie opracowania projektu zasad ustawodawstwa ZSRR i republik związkowych w zakresie odpowiedzialności administracyjnej. W ramach rozważań nad kodyfikacją prawa administracyjnego nauka radziecka koncentrowała się na problemach takich jak: celowość przeprowadzenia kodyfikacji na szczeblu ogólnozwiązkowym lub republikańskim, granice materii administracyjnoprawnej objętej kodyfikacją oraz zasadność przygotowania ogólnego kodeksu administracyjnego lub osobnych aktów prawnych dotyczących poszczególnych podstawowych instytucji i obszarów prawa administracyjnego.

Słowa kluczowe: kodyfikacja, kodeks prawa administracyjnego, radzieckie prawo administracyjne.

I

W systemach prawa kontynentalnego wśród tradycyjnie wyróżnianych gałęzi prawa prawo administracyjne odróżnia się od prawa cywilnego i prawa karnego m.in. brakiem aktu prawnego całościowo i spójnie ujmującego regulacje prawne z zakresu tej gałęzi — kodeksu¹. Brak kodyfikacji administracyjnej nie jest jednak oceniany w nauce prawa negatywnie, przykładowo w nauce polskiej wskazuje

¹ Z. Pulka, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych*, red. A. Bator, Warszawa 2008, s. 201–202.

się, że kodyfikacja prawa administracyjnego nie wydaje się zasadna ze względu na ogromne rozmiary zbioru unormowań administracyjnoprawnych, znaczną różnorodność regulowanych nimi stosunków społecznych, a także potrzebę zapewnienia elastyczności przedmiotowych norm, które powinny być dopasowane do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości².

Niewątpliwie jednak brak kodyfikacji, albo raczej — brak zdolności do skodyfikowania, nie stanowi immanentnej cechy prawa administracyjnego. Jak wskazywał A. Wasilewski „idea kodyfikacji prawa administracyjnego, rozmaicie zresztą ujmowana, towarzyszy jego rozwojowi od samego początku”³. W perspektywie globalnej wielokrotnie podejmowano refleksje naukowe i próby legislacyjne w zakresie tworzenia kodeksów administracyjnych⁴, które najpełniejszy wymiar znalazły w Portugalii, materializując się w postaci kilku kodeksów administracyjnych uchwalanych w latach 1836–1940. Kodeksów tych nie sposób jednak uznać za całościowe, obejmowały one bowiem jedynie pewne wycinki regulacji administracyjnoprawnej (w dużym stopniu związane z administracją terenową)⁵. Do krajów, w których podjęto próby kodyfikacji prawa administracyjnego, należał także Związek Radziecki, gdzie zagadnienie kodyfikacji stało się przedmiotem zainteresowania zarówno przedstawicieli nauki prawa, jak i ośrodków prawotwórczych już w latach 20. XX wieku. Głównym problemem rozważanym w toku prac nad kodeksami administracyjnymi Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej oraz Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej stała się kwestia zakresu zagadnień objętych regulacją w ramach kodeksu.

Pierwsze prace kodyfikacyjne w Związku Radzieckim podjęto w 1923 roku w związku z zamiarem opracowania projektu kodeksu administracyjnego Rosyjskiej FSRR. Początkowo kodeks miał obejmować cztery działy poświęcone różnym sferom działalności administracyjnej, były to: zabezpieczenie rewolucyjnej praworządności, postanowienia zobowiązujące i egzekucja administracyjna, publiczne prawa obywateli oraz ochrona porządku i bezpieczeństwa⁶. W toku prac komisji kodyfikacyjnej, w której dominującą rolę odgrywali przedstawiciele Ludowego Komisariatu Spraw Wewnętrznych (NKWD), ograniczono jednak projekt kodeksu do zagadnień dotyczących w głównej mierze problematyki bezpieczeństwa i porządku publicznego, pozostawiając w nim jedynie dwa działy — formy

² Zob. m.in. J. Zimmermann, *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 821; M. Sawczuk, M. Konarski, *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, „TEKA Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2011, t. 4, s. 144–145.

³ A. Wasilewski, *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988, s. 3.

⁴ Zob. *ibidem*, s. 18–76.

⁵ H. Dias da Silva, *Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX*, „Jurisimat” 2012, nr 1, s. 65–97.

⁶ G.I. Petrov, *Sušnost' sovetskogo administrativnogo prava*, Leningrad 1959, s. 135.

działalności administracyjnej i ochronę porządku rewolucyjnego⁷. W tym ujęciu prawo administracyjne objęte projektowaną kodyfikacją stanowiło — jak wskazywał w 1925 roku A. Turubinier — zbiór norm regulujących ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa, realizowaną za pomocą środków pozasądowych⁸. Okoliczność ta przyczyniła się do odrzucenia projektu kodeksu⁹, co było uzasadnione słowami W.I. Lenina, według którego w społeczeństwie socjalistycznym klasyczny aparat administracyjny, posługujący się środkami władczymi, będzie zastępowany przez aparat zajmujący się działaniami gospodarczymi, wskutek czego w państwie socjalistycznym prawo administracyjne nie może przybierać postaci prawa policyjnego, nakierowanego przede wszystkim na ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego¹⁰.

O ile w Rosyjskiej FSRR próba kodyfikacji prawa administracyjnego zakończyła się niepowodzeniem, o tyle podobna próba została z sukcesem zrealizowana w Ukraińskiej SRR, w której kodeks administracyjny, składający się z 15 rozdziałów i 528 artykułów, został przyjęty w 1927 roku przez Wszechukraiński Centralny Komitet Wykonawczy i wszedł w życie w 1928 roku¹¹. W toku prac nad kodeksem ścierały się dwa stanowiska dotyczące zakresu kodyfikacji — według pierwszego stanowiska w kodeksie administracyjnym powinny się znaleźć wyłącznie regulacje o charakterze policyjnym, podczas gdy zgodnie z drugim stanowiskiem w kodeksie należało zawrzeć normy dotyczące wykonywania władzy publicznej również w innych obszarach życia publicznego¹². Ostatecznie w kodeksie przyjęto drugie stanowisko, czego wyrazem jest znaczne zróżnicowanie zagadnień normowanych w 15 rozdziałach kodeksu¹³. Ukraińskiego kodeksu z 1927 roku nie sposób jednak uznać za całościową kodyfikację prawa administracyjnego — obejmował on tylko część funkcjonujących w systemie prawa Ukraińskiej SRR norm z zakresu prawa administracyjnego, przy czym niektóre normy w nim zawarte

⁷ Ū.P. Biták, O.V. Konstantij, [w:] *Administrativne pravo Ukraïni*, red. V.B. Aver'ánov, Kijów 2004, s. 155–158.

⁸ A. Turubinier, *Osnovnye elementy sovetskogo administrativnogo prava*, „Administrativnyj vestnik” 1925, nr 8, s. 17.

⁹ K.S. Bel'skij, *Policejskoe pravo*, Moskwa 2004, s. 154.

¹⁰ V.I. Lenin, *Polnoe sobranie sočinenij*, t. 36, Moskwa 1958, s. 258.

¹¹ V. Gončarenko, *Pravo USSR v period Novoj èkonomičeskoj politiki*, „Pravo Ukrainy” 2013, nr 1, s. 327.

¹² Ū.P. Biták, O.V. Konstantij, [w:] *Administrativne...*, s. 159–160.

¹³ Tytuły rozdziałów brzmiały następująco: I. Przepisy ogólne; II. Akty administracyjne; III. Środki oddziaływania administracyjnego; IV. Inne środki administracyjne o charakterze przymusowym; V. Służba pracy w zakresie zapobiegania i zwalczania klęsk żywiołowych; VI. Obowiązki społeczeństwa w zakresie ochrony porządku publicznego; VII. Obywatelstwo Ukraińskiej SRR, procedura jego uzyskania i utraty; VIII. Rejestracja przemieszczania się ludności; IX. Stowarzyszenia, związki, kluby, kongresy i zebrania; X. Zasady dotyczące kultów; XI. Publiczna rozrywka i gry; XII. Posługiwanie się flagą państwową Ukraińskiej SRR i pieczęcią; XIII. Nadzór organów administracyjnych w dziedzinie przemysłu; XIV. Nadzór organów administracyjnych w dziedzinie handlu; XV. Procedura odwoływania się od działań organów administracyjnych.

podlegały zaliczeniu raczej do prawa konstytucyjnego¹⁴. Brak nadaniu kodyfikacji charakteru całościowego był jednak zamierzonym zabiegiem autorów kodeksu — jeden ze sprawozdawców projektu kodeksu I.K. Suchopliujew wskazał, że kodeks zawiera normy z zakresu prawa administracyjnego rozumianego wąsko, zaś regulacje dotyczące wykonywania władzy publicznej w szczegółowych obszarach regulacji — transportu, edukacji, medycyny i ochrony przyrody — należy pozostawić poza kodeksem¹⁵.

Wejście w życie kodeksu administracyjnego Ukraińskiej SRR zbiegło się z początkiem trwającego dekadę upadku radzieckiej nauki prawa administracyjnego — w 1928 roku prawo administracyjne zostało usunięte z uniwersyteckich programów nauczania, katedry prawa administracyjnego zamknięto, a w latach 1930–1936 w Związku Radzieckim nie opublikowano ani jednej pracy naukowej odwołującej się do kategorii prawa administracyjnego¹⁶. Pierwsza połowa lat 30. była okresem dominacji w radzieckiej nauce prawa koncepcji jednolitego prawa gospodarczego autorstwa L.J. Gincburga oraz J.B. Paszukanisa, która postulowała likwidację rozróżnienia reżimów prawnych regulujących stosunki społeczne z udziałem podmiotów państwowych i podmiotów prywatnych oraz koncentrację działalności prawotwórczej i naukowej wokół zagadnień produkcji i zaopatrzenia towarowego oraz zarządzania nimi¹⁷. Odrodzenie nauki prawa administracyjnego nastąpiło w 1938 roku wraz z odrzuceniem koncepcji jednolitego prawa gospodarczego i sformułowaniem nowej systematyki prawa radzieckiego, której głównym autorem był prokurator generalny ZSRR A.J. Wyszynski. W wystąpieniu na I Zebraniu w sprawie Nauki Radzieckiego Państwa i Prawa w lipcu 1938 roku podkreślił on szczególną rolę prawa administracyjnego w systemie prawa, wskazując, że może ono zająć centralne miejsce w strukturze prawa radzieckiego pod warunkiem, że jego normy będą dążyć do zapobiegania animozjom między podmiotami administrującymi i administrowanymi¹⁸. W dążeniu do zwiększenia spójności i doskonalenia regulacji prawoadministracyjnej w 1939 roku podjęto próbę kodyfikacji prawa administracyjnego na szczeblu związkowym. Kodyfikacja miała opierać się na założeniu, zgodnie z którym przedmiotem prawa administracyjnego są stosunki społeczne powstające w sferze wykonawczej i regulacyjnej działalności organów władzy państwowej¹⁹. Wskutek wybuchu wojny prace kodyfikacyjne zostały jednak przerwane.

¹⁴ G.I. Petrov, *Sušnost'...*, s. 135–136.

¹⁵ Ū.P. Biták, O.V. Konstantij, [w:] *Administrativne...*, s. 160–161.

¹⁶ K.S. Bel'skij, *Policejskoe...*, s. 154–155.

¹⁷ V.S. Belyh, *Pravovoe regulirovanie predprinimatel'skoj deatel'nosti v Rossii*, Moskwa 2005, s. 7.

¹⁸ S.V. Kivalov, *Administrativnoe pravo Ukrainy*, Charków 2004, s. 22–23.

¹⁹ O planowanych założeniach kodyfikacji — zob. I.N. Ananov, *O kodifikacii sovetskogo administrativnogo prava*, „Sovetskaâ ũsticia” 1939, nr 15–16, s. 21–25.

II

Dyskusja nad kodyfikacją prawa administracyjnego rozpoczęła się na nowo w nauce radzieckiej w 1956 roku, w związku z konkluzjami XX Zjazdu Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, które — oprócz doniosłych skutków w sferze życia politycznego — wyznaczyły także kierunki rozwoju nauki prawa. Na zjeździe poddano krytyce rozmiękanie się nauki (w tym nauki prawa) z potrzebami praktyki i wskazano na konieczność intensyfikacji badań nad strukturą systemu prawa radzieckiego, a także pogłębiania socjalistycznej praworządności²⁰. Realizacji wskazanych celów miało służyć podjęcie prac kodyfikacyjnych w poszczególnych gałęziach prawa, w tym w obszarze prawa administracyjnego, którego normy postrzegano jako fundamentalne dla praworządnego i sprawnego funkcjonowania organów państwowych²¹. Regulacje prawnoadministracyjne zarówno na szczeblu związkowym, jak i republikańskim były nierzadko przestarzałe (wciąż w mocy pozostawały liczne regulacje z lat 20. i 30.) i wewnętrznie sprzeczne. Jako główne zadania kodyfikacji wskazywano zatem uzgodnienie norm prawa administracyjnego z treścią konstytucji ZSRR z 1936 roku oraz konstytucji republikańskich, uchylenie norm dublujących się i sprzecznych, stworzenie nowych norm odpowiadających współczesnym uwarunkowaniom, związanym m.in. z rozszerzeniem suwerenności republik związkowych, a wreszcie wykreowanie systemu norm prawa administracyjnego o wspólnych pojęciach, zasadach i głównych instytucjach²². Prawidłowo przeprowadzona kodyfikacja miała realizować cele odnoszące się do teorii i praktyki badania i stosowania prawa administracyjnego — z jednej strony miała służyć stymulacji rozwoju nauki prawa administracyjnego i przybliżeniu jej do praktyki stosowania prawa, z drugiej strony jej skutkiem powinno być stać się ułatwienie wykonawczej i regulacyjnej działalności organów państwowych, następujące m.in. wskutek polepszenia jakości przygotowania merytorycznego i funkcjonowania aparatu urzędniczego²³.

Kodyfikacja prawa administracyjnego stała się przedmiotem rozważań przedstawicieli nauki radzieckiej prowadzonych przede wszystkim na łamach czasopisma *Sowietskoje gosudarstwo i prawo* („Radzieckie Państwo i Prawo”). Głosy w dyskusji nad kodyfikacją koncentrowały się wokół trzech zasadniczych, powiązanych ze sobą problemów. Po pierwsze, rozważano czy kodeks administracyjny powinien być kodeksem ogólnozwiązkowym, czy należy raczej przyjmować

²⁰ V.S. Tadevosân, *Nekotorye voprosy sistemy sovetskogo prava*, „Sovetskoe gosudarstwo i pravo” 1956, nr 8, s. 99.

²¹ I.V. Pavlov, *O sisteme sovetskogo socialističeskogo prava*, „Sovetskoe gosudarstwo i pravo” 1958, nr 11, s. 4.

²² G.I. Petrov, *Zadači kodifikacii sovetskogo administrativnogo prava*, „Sovetskoe gosudarstwo i pravo” 1958, nr 6, s. 23.

²³ G.I. Petrov, *O kodifikacii sovetskogo administrativnogo prava*, „Sovetskoe gosudarstwo i pravo” 1962, nr 5, s. 29; *idem*, *Zadači...*, s. 21–22.

osobne kodeksy administracyjne w poszczególnych republikach związkowych. Po drugie, w kontekście ogromnej wielkości zbioru norm prawa administracyjnego wyrażano stanowiska w kwestii rozmiarów regulacji kodeksowej — które normy prawa administracyjnego należy ująć w kodeksie. Po trzecie, zastawiano się czy prace kodyfikacyjne powinny zmierzać do przygotowania ogólnego kodeksu administracyjnego, czy raczej mają prowadzić do opracowania osobnych aktów prawnych dotyczących poszczególnych podstawowych instytucji i obszarów prawa administracyjnego. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie głównych stanowisk we wskazanych trzech obszarach rozważań nad kodyfikacją. Jako datę graniczną rozważań analizowanych w artykule przyjęto rok 1967, kiedy to Prezydium Rady Najwyższej ZSRR poleciło Komisji Projektów Ustawodawczych Izby Związku i Izby Narodowości przygotować projekt zasad ustawodawstwa ZSRR i republik związkowych w zakresie odpowiedzialności administracyjnej, rozstrzygając tym samym o kierunku prowadzenia prac kodyfikacyjnych²⁴.

III

Z pełnym przekonaniem należy stwierdzić, że rozważania w pierwszym ze wskazanych obszarów, dotyczącym zasadności opracowania kodeksu administracyjnego na szczeblu związkowym lub republikańskim, zostały zdeterminowane konkluzjami XX Zjazdu KPZR w zakresie zwiększenia autonomii i suwerennych praw republik związkowych, stanowiąc wyraz dążenia do decentralizacji władzy państwowej w Związku Radzieckim²⁵. O ile prace kodyfikacyjne rozpoczęte w roku 1939 miały doprowadzić do kodyfikacji prawa administracyjnego w skali ogólnozwiązkowej, o tyle w dyskusji rozpoczętej w roku 1956 wszyscy autorzy wypowiedzieli się za opracowywaniem projektów kodeksów administracyjnych w poszczególnych republikach związkowych. Zasadność kodyfikacji prawa administracyjnego (oraz innych gałęzi prawa) na szczeblu republikańskim uzasadniano polityką narodowościową W.I. Lenina, który — jak cytował W.M. Czchikwadze — na VIII Zjeździe Rosyjskiej Partii Komunistycznej (bolszewików) w 1919 roku mówił: „byłoby błędem, gdybyśmy według szablonu spisywali dekrety dla wszystkich miejsc Rosji” i „nie uważamy, żeby nasze doświadczenia, doświadczenia centralnej Rosji można było przenieść na wszystkie regiony państwa”²⁶. Podkreślano, że — z uwagi na różnice społeczne i kulturalne oraz odmienności na-

²⁴ B.B. Hangel'dyev, *Osnovy kodifikacii sovetskogo administrativnogo prava. Opyt sistematizacii norm po institutu administrativnoj otvetstvennosti*, Moskwa 1968, s. 3.

²⁵ Zob. *XX s'ezd Kommunističeskoj partii Sovetskogo Soŭza. 14–25 fevralâ 1956 g. Stenografičeskij otčet*, t. 1, Moskwa 1956, s. 87–98.

²⁶ V.M. Čhikvadze, *Voprosy kodifikacii sovetskogo zakonodatel'stva v rabote šestoj sessii Verhovnogo soveta SSSR*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1957, nr 3, s. 23.

rodowościowe wpływające na sposób i proces realizacji zadań państwowych — nie jest możliwe stworzenie wspólnego kodeksu administracyjnego dla całego państwa radzieckiego, a regulacje zawarte w poszczególnych kodeksach republikańskich z pewnością będą odzwierciedlać specyfikę republik²⁷.

Z drugiej jednak strony w dyskusji nad zagadnieniem związkowego lub republikańskiego zasięgu kodyfikacji uwzględniano Leninowską zasadę jednolitości praworządności i ustawodawstwa radzieckiego — J.N. Tagunow przytaczał słowa Lenina, zgodnie z którymi „praworządność nie może być kałużska i kazańska, a powinna być wspólna wszechrosyjska, a nawet wspólna dla całej federacji republik radzieckich”²⁸. Instrumentem realizacji wspólnej praworządności radzieckiej w obszarze prawa administracyjnego, pozwalającym jednak na tworzenie kodeksów administracyjnych w poszczególnych republikach, miało stać się uchwalenie ogólnozwiązkowych zasad ustawodawstwa administracyjnego określających podstawowe zasady i instytucje prawa administracyjnego, z którymi zgodne winny być przepisy kodeksów republikańskich. Instytucja zasad ogólnozwiązkowych, uszczegóławianych i uzupełnianych przez prawodawstwa republikańskie, była znana prawu radzieckiemu już wcześniej — przykładowo art. 14 lit. f Konstytucji ZSRR z 1936 roku zaliczał do kompetencji władz ogólnozwiązkowych uchwalenie związkowych zasad ustawodawstwa pracowniczego. Aby nadać związkowym zasadom ustawodawstwa administracyjnego legitymację konstytucyjną, G.I. Pietrow postulował ustanowienie kompetencji władz związkowych w zakresie ich uchwalenia w projekcie nowej konstytucji radzieckiej, obok uwzględnionych dotychczas zasad ustawodawstwa pracowniczego²⁹.

Odnosząc się do koncepcji uchwalenia ogólnozwiązkowych zasad ustawodawstwa administracyjnego, w nauce formułowano propozycje w zakresie ich struktury i treści. O.M. Jakuba wskazywał, że zasady powinny odnosić się w szczególności do zagadnień: zasad działalności wykonawczej i regulacyjnej, praw i obowiązków obywateli radzieckich i organizacji społecznych w sferze władzy państwowej, pojęcia wykroczenia administracyjnego i podmiotów odpowiedzialności administracyjnej, zasad postępowania administracyjnego i sposobów zabezpieczenia praworządności socjalistycznej w sferze władzy państwowej³⁰. Najbardziej konkretne propozycje struktury zasad ustawodawstwa administracyjnego przedstawił G.I. Pietrow w opracowaniach z lat 1958, 1959 i 1962³¹. Propozycje te w niewielkim stopniu różnią się od siebie, jednak co do istoty pozostają zbliżone. Autor proponował podzielenie zasad ustawodawstwa administracyjnego na część ogólną

²⁷ O.M. Ākuba, *Problemy kodifikacii administrativnogo zakonodatel'stva soūznych respublik*, „Pravovedenie” 1960, nr 1, s. 176–177.

²⁸ E.N. Tagunov, *K voprosu o kodifikacii sovetskogo administrativnogo prava*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1958, nr 5, s. 133–134.

²⁹ G.I. Petrov, *O kodifikacii...*, s. 30.

³⁰ O.M. Ākuba, *Problemy...*, s. 176–177.

³¹ G.I. Petrov, *Zadači...*, s. 29; *idem*, *Sušnost'...*, s. 140–141; *idem*, *O kodifikacii...*, s. 32–33.

i część szczegółową. Obie części miały zostać podzielone na rozdziały. W części ogólnej G.I. Pietrow przewidywał rozdziały dotyczące m.in. zasad radzieckiej władzy państwowej, podmiotowości administracyjnej, podstawowych aspektów prawnego statusu obywateli radzieckich, organizacji społecznych i organów władzy państwowej, statusu urzędników państwowych, aktów władzy państwowej, środków przymusu administracyjnego, środków perswazji i zachęty oraz kontroli państwowej i społecznej. Część szczegółowa miała zawierać trzy rozdziały, dotyczące zasad zarządzania gospodarką narodową, działalności społeczno-kulturalnej oraz działalności administracyjno-politycznej. Sformułowane w nauce propozycje nie znalazły jednak praktycznego odzwierciedlenia, jako że ogólnozwiązkowe zasady ustawodawstwa administracyjnego — podobnie zresztą jak ogólnozwiązkowy kodeks administracyjny — nie zostały nigdy uchwalone.

IV

Drugi zasadniczy problem rozważany przez radzieckich uczonych w kontekście kodyfikacji prawa administracyjnego dotyczył zakresu norm, które miały zostać ujęte w kodeksie. Powszechnie podkreślano, że prawo administracyjne jest najszerszą gałęzią prawa, obejmującą ogromny zbiór norm dotyczących różnych zagadnień życia społecznego i stanowionych przez szereg organów usytuowanych na odmiennych szczeblach struktury władzy: organy związkowe (m.in. Rada Najwyższa ZSRR i jej Prezydium, Rada Ministrów ZSRR), organy republik związkowych, organy republik autonomicznych oraz lokalne rady delegatów pracowniczych i ich komitety wykonawcze³². W perspektywie zróżnicowania genetycznego norm (związanego z organami, które ustanowiły normy) — z uwagi na opisane uprzednio zgodne przyjęcie przez radzieckich administratywistów stanowiska o kodyfikacji prawa administracyjnego na poziomie republikańskim — nie budziło wątpliwości, że w kodeksach administracyjnych należy pomieścić normy kreowane przez organy republik związkowych. Znacznie większe wątpliwości budziła natomiast konieczność rozstrzygnięcia kształtu kodyfikacji w perspektywie zróżnicowania przedmiotowego norm prawa administracyjnego — szeroko rozważano, jaki powinien być przedmiot regulacji norm objętych kodeksami administracyjnymi.

Dyskusja w kwestii zakresu przedmiotowego kodyfikowanych norm prawa administracyjnego koncentrowała się wokół dwóch zasadniczych zagadnień: połączenia w jednym kodeksie administracyjnym norm materialnych i proceduralnych lub ujęcia ich w dwóch osobnych kodeksach oraz zawarcia w kodeksach admi-

³² Zob. m.in. A.E. Lunev, *Nekotorye voprosy administrativnogo prava v svâzi s ego kodifikaciej*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1960, nr 12, s. 24; G.I. Petrov, *Zadači...*, s. 26–27; O.M. Âkuba, *Problemy...*, s. 172.

nistracyjnych norm szczegółowych, regulujących poszczególne dziedziny życia społecznego i gospodarczego (normy z zakresu prawa leśnego, wodnego, powietrznego, transportowego itp.). W odniesieniu do łącznej lub rozdzielnej kodyfikacji norm administracyjnego prawa materialnego i proceduralnego przeciwstawne stanowiska wyrażali G.I. Pietrow i A.J. Łuniew, których argumentacja odwoływała się do przesłanek praktycznych. G.I. Pietrow zdecydowanie wypowiadał się za rozdzieleniem norm materialnych i proceduralnych, postulując przyjęcie (na poziomie republikańskim) kodeksów administracyjnych i administracyjno-proceduralnych. Autor ten wskazywał ogólnie, że normy materialne i proceduralne różnią się od siebie w stopniu na tyle wysokim, że ujęcie ich w ramach jednego kodeksu nie byłoby uzasadnione³³. W perspektywie praktycznej zaznaczał zaś, że prace nad kodyfikacją norm materialnych i proceduralnych wymagają znacznego wysiłku, co sprawia, że ich równoczesne prowadzenie byłoby zbyt trudne, wobec czego za wskazane autor uważał uchwalenie dwóch kodeksów (w dowolnej kolejności), tak aby prace nad drugim z nich mogły się rozpocząć dopiero po przyjęciu pierwszego³⁴. A.J. Łuniew sądził natomiast, że normy administracyjnego prawa proceduralnego powinny znaleźć się w części ogólnej republikańskich kodeksów administracyjnych, jako że opracowanie odrębnych kodeksów administracyjno-proceduralnych było, zdaniem autora, realne jedynie w dłuższej perspektywie czasowej, podczas gdy konieczność kodyfikacji norm proceduralnych uznawał za nagłą. Wskazywał bowiem, że w praktyce naruszenia socjalistycznej praworządności w obszarze prawa administracyjnego nader często wynikają z wadliwego prowadzenia procedury administracyjnej³⁵.

Zróżnicowane stanowiska radzieccy administratywiści wyrażali również w odniesieniu do kwestii zasadności zawarcia w kodeksach administracyjnych norm szczegółowych, regulujących zróżnicowane dziedziny życia społecznego i gospodarczego, tworzących zbiory norm nazywane m.in. prawem wodnym, prawem transportowym, prawem leśnym, prawem mieszkaniowym. Co istotne, w tym aspekcie dyskusja dotyczyła nie tylko republikańskich kodeksów administracyjnych, lecz także planowanych ogólnozwiązkowych zasad ustawodawstwa administracyjnego, gdyż na poziomie związkowym funkcjonowały już akty prawne odnoszące się do wskazanych dziedzin regulacji szczegółowych (np. kodeks powietrzny z 1932 roku). Zastawiano się zatem, czy regulacje w zakresie dziedzin szczegółowych, zaliczane do norm prawa administracyjnego, powinny zostać objęte kodyfikacją w ramach ogólnozwiązkowych zasad ustawodawstwa administracyjnego i republikańskich kodeksów administracyjnych, czy raczej należy pozostawić je w odrębnych aktach prawnych. Problem ilustrował trudność pogodzenia teorii i praktyki kodyfikacji — z jednej strony kodyfikacja ze swej istoty

³³ G.I. Petrov, *Sušnost'...*, s. 140.

³⁴ G.I. Petrov, *O kodifikacii...*, s. 33.

³⁵ A.E. Lunev, *Nekotorye...*, s. 29.

powinna obejmować ogół regulacji zaliczanych do danej gałęzi prawa; z drugiej jednak strony dążenie do ujęcia w zasadach ogólnozwiązkowych lub kodeksach republikańskich ogromnej liczby norm szczegółowych prowadziłoby z pewnością do znacznego rozciągnięcia w czasie prac kodyfikacyjnych, skutkując powstaniem aktów prawnych o niebywale dużej objętości.

W kwestii zasadności ujęcia norm szczegółowych w pracach kodyfikacyjnych swoje poglądy przedstawili C.A. Jampolska, G.I. Pietrow oraz O.M. Jakuba. Najbardziej radykalne stanowisko wyraziła C.A. Jampolska. Dążąc do realizacji dogmatu o zupełności kodyfikacji (tj. objęcia nią wszystkich norm z zakresu danej gałęzi prawa), autorka zaproponowała wyłączenie norm szczegółowych z obszaru prawa administracyjnego. Stwierdziła, że w praktyce prawo wodne, transportowe, powietrzne itp. od dłuższego czasu funkcjonują jako odrębne obszary regulacji prawnej (czego wyraz stanowi ujmowanie ich w ramach samodzielnych aktów prawnych), zaś ich związek z prawem administracyjnym jest wyłącznie teoretyczny³⁶. Aby uzgodnić praktykę tworzenia i stosowania prawa z poglądami teorii, C.A. Jampolska zasugerowała, że prawo wodne, transportowe, powietrzne, itp. należy odtąd traktować również jako samodzielne dyscypliny naukowe, odznaczające się własnymi pojęciami, zasadami, instytucjami, choć zastrzegła, że dopóki we wskazanych dziedzinach nie ukształtuje się wystarczający dorobek teoretyczny, mogą one być tymczasowo ujmowane, jak dotychczas, w ramach prawa administracyjnego. W części szczególnej prawa administracyjnego (możliwej do skodyfikowania) C.A. Jampolska sytuowała jedynie normy o charakterze ustrojowym — dotyczące organizacji aparatu władzy państwowej i organizacji jego działalności w różnych obszarach szczegółowych³⁷.

Stanowisko C.A. Jampolskiej zostało poddane krytyce przez G.I. Pietrowa, który twierdził, że poglądy przywołanej autorki prowadzą do zaniku części szczegółowej prawa administracyjnego. Prawo administracyjne w ujęciu C.A. Jampolskiej, pozbawione materialnoprawnej regulacji dziedzin szczegółowych, koncentrowałoby się według G.I. Pietrowa wokół norm proceduralnych, co prowadziłoby do osłabienia związków norm materialnych i norm proceduralnych³⁸. Warunkowane kryterium przedmiotu regulacji postrzegania prawa wodnego, transportowego, powietrznego itp. jako podstawowych członów podziału systemu prawa, na równi z prawem administracyjnym, prowadziłoby zdaniem G.I. Pietrowa do nieuzasadnionego nadmiernego rozdrobnienia systemu prawa³⁹. Cytowany autor zaproponował natomiast odmienne rozwiązanie problemu objęcia dziedzin szczegółowych kodyfikacją prawa administracyjnego. Dostrzegł on, że akty prawne

³⁶ C.A. Āmpol'skaā, *O meste administrativnogo prava v sisteme sovetskogo socialističeskogo prava*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1956, nr 9, s. 100.

³⁷ *Ibidem*, s. 99.

³⁸ G.I. Petrov, *Mesto administrativnogo prava v sisteme sovetskogo prava*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1956, nr 9, s. 100.

³⁹ *Ibidem*, s. 101.

poświęcone szczegółowym dziedzinom regulacji (np. przywoływany kodeks powietrzny, kodeks handlu morskiego z 1929 roku) są niekiedy aktami międzygałęziowymi obejmującymi normy prawne podlegające zaliczeniu do różnych gałęzi prawa, a niekiedy zawierają wyłącznie lub w dominującym stopniu normy prawa administracyjnego. Według G.I. Pietrowa o ile dziedziny szczegółowe regulowane aktami zaliczanymi do pierwszej grupy wypada pozostawić poza kodyfikacją prawa administracyjnego, o tyle dziedziny regulowane aktami zaliczanymi do drugiej grupy należy objąć kodyfikacją, a przedmiotowe akty prawne powinny zostać wchłonięte przez ogólnozwiązkowe zasady ustawodawstwa administracyjnego lub republikańskie kodeksy administracyjne⁴⁰. Stanowisko to wywołuje jednak pewne wątpliwości. Po pierwsze, autor nie wskazał instrumentów i przesłanek, na podstawie których należałoby rozstrzygać, czy akt prawny regulujący dziedzinę szczegółową zawiera wystarczająco dużo norm z zakresu różnych gałęzi, by można uznać go za „międzygałęziowy”, czy też udział norm prawa administracyjnego jest w nim na tyle znaczny, że — pomimo pewnej obecności norm z innych gałęzi — akt powinien zostać uznany za administracyjnoprawny w dominującym stopniu. Po drugie, stanowisko G.I. Pietrowa nie pozwala uczynić zadość postulatowi zupełności kodyfikacji prawa administracyjnego, poza kodyfikacją znalazłyby się bowiem normy prawa administracyjnego dotyczące tych dziedzin szczegółowych, które są regulowane aktami „międzygałęziowymi”.

Trzecią propozycję rozwiązania analizowanego problemu wysunął O.M. Jakuba. Wyraźnie opowiedział się on za odstąpieniem od dogmatu o zupełności kodyfikacji prawa administracyjnego, który — w związku z ogromną objętością zbioru norm regulujących dziedziny szczegółowe — nie byłby faktycznie możliwy do zrealizowania⁴¹. Dążąc do określenia zakresu części szczegółowej kodyfikacji prawa administracyjnego, autor zaproponował rozwiązanie praktycznie możliwe, lecz nieprecyzyjne i trudne do przekonującego uzasadnienia teoretycznego. W pierwszej kolejności podkreślił, że w działalności wykonawczej i regulacyjnej państwa, normowanej prawem administracyjnym, występują trzy rodzaje poddanych regulacji stosunków społecznych: stosunki między organami władzy państwowej, stosunki między organami władzy państwowej i organizacjami społecznymi oraz stosunki między organami władzy państwowej i obywatelami. Jako że najskromniej uregulowane są stosunki społeczne należące do trzeciej grupy, O.M. Jakuba postulował zawarcie w kodeksach administracyjnych norm dotyczących właśnie stosunków między organami władzy państwowej i obywatelami, choć — z uwagi na znaczną objętość tych norm — nie wszystkich, a tylko tych, które regulują stosunki najczęściej występujące w praktyce stosowania prawa⁴². Wydaje się, że koncepcja O.M. Jakuby, który analizował przedmiotowe zagadnie-

⁴⁰ G.I. Petrov, *Sušnost'...*, s. 139.

⁴¹ O.M. Jakuba, *Problemy...*, s. 173.

⁴² *Ibidem*, s. 173–174.

nie na tle projektowanego nowego kodeksu administracyjnego Ukraińskiej SRR, nawiązywała do kodeksu administracyjnego Ukraińskiej SRR z 1925 roku, zawierającego — jak wskazano w części pierwszej artykułu — normy szczegółowe dotyczące obywatelstwa republiki, przemieszczania się ludności, zrzeszania się, kultów, rozrywek i gier.

V

Jakkolwiek większość radzieckich administratywistów uczestniczących w dyskusji nad kodyfikacją prawa administracyjnego opowiadała się za przyjęciem na poziomie republikańskim aktów prawnych o tytule „kodeks administracyjny”, które regulowałyby wszystkie lub najważniejsze zagadnienia prawa administracyjnego, to jednak pogląd ten nie był podzielany powszechnie. Część uczonych (na czele z J.N. Tagunowem) — uznając, że przygotowanie kodeksów administracyjnych byłoby możliwe dopiero po wieloletnich pracach — twierdziła bowiem, że rozwiązaniem lepiej odpowiadającym potrzebom praktyki byłaby kodyfikacja częściowa, polegająca na opracowywaniu projektów aktów prawnych regulujących poszczególne obszary lub instytucje prawa administracyjnego. Tego rodzaju akty prawne mogłyby w przyszłości stać się zaś rozdziałami w całościowych kodeksach administracyjnych⁴³. Poparcie dla częściowej kodyfikacji wyraził również A.J. Łuniew, co jednak nie przeszkodziło mu w sformułowaniu propozycji struktury całościowych kodeksów administracyjnych⁴⁴ (co więcej, propozycje te, przedstawiane w różnych tekstach, były niekiedy w znacznym stopniu odmienne⁴⁵).

Instytucją prawa administracyjnego, której konieczność pilnej kodyfikacji szczególnie podkreślano w literaturze, była odpowiedzialność administracyjna. J.N. Tagunow wskazywał, że w Rosyjskiej FSRR odpowiedzialność ta jest egzekwowana w sposób wysoce różnorodny w poszczególnych jednostkach administracyjnych republiki — odmienności dotyczyły wskazania organów właściwych w zakresie egzekwowania odpowiedzialności, ich składu, kadencji, a także postępowania przed nimi⁴⁶. O ile wskazane odmienności są akceptowalne w odniesieniu do ustawodawstw poszczególnych republik związkowych, o tyle w ramach danej republiki socjalistyczna praworządność wymaga ujednoczenia poprzez kodyfikację prawnych aspektów egzekwowania odpowiedzialności administracyjnej.

⁴³ E.N. Tagunov, *K voprosu...*, s. 132.

⁴⁴ A.E. Lunev, *Nekotorye...*, s. 25, 29–30.

⁴⁵ Zob. A.E. Lunev, *Administrativnaâ otvetstvennost' za pravonaruseniâ*, Moskwa 1961, s. 169–170; *idem*, *Nekotorye...*, s. 29–30.

⁴⁶ E.N. Tagunov, *K voprosu...*, s. 133–134.

Kodyfikacja odpowiedzialności administracyjnej miałaby przyczynić się także do ułatwienia, wskutek ujęcia w ramy prawne, działalności organów egzekwujących odpowiedzialność, a także zwiększenia stopnia bezpieczeństwa i pewności prawnej obywateli radzieckich⁴⁷. J.N. Tagunow jako jedyny w Związku Radzieckim przykład udanej kodyfikacji odpowiedzialności administracyjnej wskazywał obowiązujące w Łotewskiej SRR Rozporządzenie Rady Ministrów Łotewskiej SRR z dnia 6 maja 1950 roku o komisjach do spraw nakładania kar administracyjnych przy komitetach wykonawczych rejonowych, miejskich i rejonowych w miastach rad delegatów pracowniczych⁴⁸.

Mimo krytycznego stosunku większości doktryny⁴⁹ koncepcja kodyfikacji częściowej, egzemplifikującej się w postaci kodyfikacji odpowiedzialności administracyjnej, zyskała akceptację w ośrodkach prawotwórczych, czego wyrazem stało się polecenie w 1967 roku przez Prezydium Rady Najwyższej ZSRR Komisji Projektów Ustawodawczych Izby Związku i Izby Narodowości opracowania projektu zasad ustawodawstwa w zakresie odpowiedzialności administracyjnej (przyjętego w 1980 roku), co pogrzebało plany uchwalenia ogólnozwiązkowych zasad ustawodawstwa administracyjnego i republikańskich kodeksów administracyjnych⁵⁰. Kierunek ewolucji podejścia do kodyfikacji odzwierciedla propozycja wysunięta podczas prac nad nowym kodeksem administracyjnym Ukraińskiej SRR prowadzonych w latach 60. przez komisję przy Radzie Ministrów tej republiki. Propozycja zakładała, by kodeks administracyjny zastąpić kodeksem odpowiedzialności administracyjnej. Nie została ona wprawdzie przyjęta przez komisję — w 1967 roku komisja przedstawiła projekt kodeksu administracyjnego Ukraińskiej SRR, lecz rok później projekt został odrzucony przez Radę Ministrów, a w 1984 roku (cztery lata po uchwaleniu ogólnozwiązkowych zasad ustawodawstwa w zakresie odpowiedzialności administracyjnej) przyjęto republikański kodeks wykroczeń administracyjnych⁵¹. Podobne kodeksy zostały uchwalone w 1984 roku również w innych republikach związkowych — m.in. w Rosyjskiej FSRR, Białoruskiej SRR, Kazachskiej SRR i Kirgiskiej SRR. Obecnie w wielu państwach dawnego Związku Radzieckiego wciąż funkcjonują poradzieckie lub nowe kodeksy o wykroczeniach administracyjnych (np. kodeks Federacji Rosyjskiej z 2001 roku).

⁴⁷ B.B. Hangel'dyev, *Osnovy...*, s. 15–16.

⁴⁸ E.N. Tagunov, *K voprosu...*, s. 133–134.

⁴⁹ Zob. m.in. G.I. Petrov, *O kodifikacii...*, s. 31–32.

⁵⁰ B.B. Hangel'dyev, *Osnovy...*, s. 3; Ū.P. Biták, O.V. Konstantij, [w:] *Administrativne...*, s. 155.

⁵¹ Ū.Ê. Vovk, *Proekt administrativnogo kodeksu URSR 1967 roku: Īstoriâ ta sučasnist'*, „Visnik Harkivs'kogo nacional'nogo universitetu vnutrišnih sprav” 2003, nr 23, s. 230–233.

VI

Problemy kodyfikacji prawa administracyjnego zostały podjęte przez radzieckich uczonych wskutek i na tle wytycznych XX Zjazdu KPZR dotyczących w szczególności intensyfikacji prac kodyfikacyjnych w poszczególnych gałęziach prawa, zwiększenia wysiłków nad pogłębieniem związków teorii prawa z praktyką oraz poszerzenia zakresu praw republik związkowych. O ile na tle ostatniej ze wskazanych wytycznych radziecka nauka prawa administracyjnego wypracowała przekonującą koncepcję kodyfikacji obejmującej ogólnozwiązkowe zasady ustawodawstwa administracyjnego i republikańskie kodeksy administracyjne, o tyle pogodzenie teoretycznoprawnego postulatu zupełności regulacji kodeksowej z potrzebami praktyki w zakresie szybkiego uchwalenia ujednociających i porządkujących prawodawstwo aktów kodyfikacyjnych okazało się niemożliwe. Z uwagi na przewidywaną długotrwałość prac zmierzających do uchwalenia całościowego kodeksu administracyjnego prac tych zaniechano, przyjmując koncepcję kodyfikacji częściowej. Zmaterializowała się ona w odniesieniu do jednego obszaru prawa administracyjnego — odpowiedzialności administracyjnej. Kodeksy odpowiedzialności administracyjnej, których idea powstała w okresie radzieckim, do dziś pozostają ważnym elementem systemów prawnych dawnych republik Związku Radzieckiego.

Bibliografia

- Administrativne pravo Ukraïni*, red. V.B. Aver'ánov, Kijów 2004.
- Ákuba O.M., *Problemy kodifikacii administrativnogo zakonodatel'stva soúznych respublik*, „Pravovedenie” 1960, nr 1.
- Ámpol'skaâ C.A., *O meste administrativnogo prava v sisteme sovetskogo socialističeskogo prava*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1956, nr 9.
- Ananov I.N., *O kodifikacii sovetskogo administrativnogo prava*, „Sovetskaâ ústicia” 1939, nr 15–16.
- Bel'skij K.S., *Policejskoe pravo*, Moskwa 2004.
- Belyh V.S., *Pravovoe regulirovanie predprinimatel'skoj deátel'nosti v Rossii*, Moskwa 2005.
- Čhikvadze V.M., *Voprosy kodifikacii sovetskogo zakonodatel'stva v rabote šestoj sessii Verhovnogo soveta SSSR*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1957, nr 3.
- Dias da Silva H., *Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX*, „Jurispat” 2012, nr 1.
- Gončarenko V., *Pravo USSR v period Novoj èkonomičeskoi politiki*, „Pravo Ukraïny” 2013, nr 1.
- Hangel'dyev B.B., *Osnovy kodifikacii sovetskogo administrativnogo prava. Opyt sistematizacii norm po institutu administrativnoj otvetstvennosti*, Moskwa 1968.
- Kivalov S.V., *Administrativnoe pravo Ukraïny*, Charków 2004.
- Lenin V.I., *Polnoe sobranie sočinenij*, t. 36, Moskwa 1958.
- Lunev A.E., *Administrativnaâ otvetstvennost' za pravonarufeniâ*, Moskwa 1961.
- Lunev A.E., *Nekotorye voprosy administrativnogo prava v svâzi s ego kodifikaciej*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1960, nr 12.

- Pavlov I.V., *O sisteme sovetskogo socialističeskogo prava*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1958, nr 11.
- Petrov G.I., *Mesto administrativnogo prava v sisteme sovetskogo prava*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1956, nr 9.
- Petrov G.I., *O kodifikacii sovetskogo administrativnogo prava*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1962, nr 5.
- Petrov G.I., *Sušnost' sovetskogo administrativnogo prava*, Leningrad 1959.
- Petrov G.I., *Zadači kodifikacii sovetskogo administrativnogo prava*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1958, nr 6.
- Sawczuk M., Konarski M., *Pojęcie i rola kodyfikacji w systemie prawa. Wybrane zagadnienia*, „TEKA Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2011, t. 4.
- Tadevosân V.S., *Nekotorye voprosy sistemy sovetskogo prava*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1956, nr 8.
- Tagunov E.N., *K voprosu o kodifikacii sovetskogo administrativnogo prava*, „Sovetskoe gosudarstvo i pravo” 1958, nr 5.
- Turubiner A., *Osnovnye èlementy sovetskogo administrativnogo prava*, „Administrativnyj vestnik” 1925, nr 8.
- Vovk Ū.È., *Proekt administrativnogo kodeksu URSS 1967 roku: Īstorîa ta sučasnist'*, „Visnik Harkiv'skogo nacional'nogo universitetu vnutrišnih sprav” 2003, nr 23.
- Wasilewski A., *Kodyfikacja prawa administracyjnego. Idea i rzeczywistość*, Warszawa 1988.
- Wprowadzenie do nauk prawnych*, red. A. Bator, Warszawa 2008.
- XX s"ezd Kommunističeskoi partii Sovetskogo SoŪza. 14–25 fevralâ 1956 g. Stenografičeskij otčet*, t. 1, Moskwa 1956.
- Zimmermann J., *Jedność prawa administracyjnego*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.

Problems of codification of administrative law in Soviet science in the years 1956–1967

Summary

Conceptual work on the codification of administrative law was carried out in Soviet science in the years 1956–1967. The borders of this period are marked by: 1956, when during the Twentieth Congress of the Communist Party of the Soviet Union, the necessity of intensifying research on the structure of the Soviet law system was emphasized, and 1967, when the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR decided on the direction of codification works by ordering a draft of the principles of the USSR and Soviet Republics legislation in the field of administrative responsibility. In the discussion on the codification of administrative law, Soviet science focused on problems such as: the desirability of codification at the all-Union or republican level, the limits of administrative law subject to codification and the legitimacy of preparing a general administrative code or separate legal acts regarding specific institutions and areas of administrative law.

Keywords: codification, code of administrative law, Soviet administrative law.