

Литвиненко Є. Ю.,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

ACTUAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION CODIFICATION IN EUROPEAN COUNTRIES

У статті проведено узагальнення сучасного досвіду кодифікації адміністративного законодавства на прикладі країн-членів Європейського Союзу, наведено приклади розроблених кодифікованих актів законодавства, сформульовано пропозиції та рекомендації щодо врахування у вітчизняній кодифікаційній роботі низки нових напрямів. Автором розкрито актуальні проблеми кодифікації адміністративного законодавства, значення кодифікаційної роботи для розвитку вітчизняного законодавства, удосконалення реалізації та захисту прав приватних осіб.

Ключові слова: кодифікація, адміністративне право, кодекс, законодавство.

В статье проведено обобщение современного опыта кодификации административного законодательства на примере стран-членов Европейского Союза, приведены примеры разработанных кодифицированных актов законодательства, сформулированы предложения и рекомендации по учету в отечественной кодификационной работе ряда новых направлений. Автором раскрыты актуальные проблемы кодификации административного законодательства, значение кодификационной работы для развития отечественного законодательства, совершенствования реализации и защиты прав частных лиц.

Ключевые слова: кодификация, административное право, кодекс, законодательство.

Article reveals generalization of modern experience of administrative legislation codification based on examples of European Union member-states, as well as analyzed enacted codified legal acts in the field, author has drafted proposals and recommendation as to implementation of several new approaches in the domestic codifying work. Author has disclosed actual issues of administrative law codification, the essence and meaning of codification for development of domestic legislation, improvement of private persons rights realization.

Key words: codification, administrative law, code, legislation.

Актуальність дослідження теоретико-правових засад кодифікації адміністративного законодавства України обґрунтовується важливістю вироблення спільних теоретичних положень, констант, що зумовлюють систематизацію законодавства у формі кодифікації, її функції, правила, адже їх усталене застосування дасть змогу, на наш погляд, забезпечити системне оновлення адміністративного законодавства шляхом розроблення та впровадження ціннісного оновлення чинних кодифікованих актів.

Метою цієї статті є розгляд актуальних проблем кодифікації адміністративного законодавства України та країн Європейського Союзу.

Основними завданнями статті є: 1) розгляд підходів вітчизняних дослідників до значення кодифікаційної роботи загалом; 2) окреслення основних проблем кодифікації законодавства в Україні на прикладі адміністративного законодавства; 3) розроблення можливих шляхів удосконалення вітчизняного законодавства на основі досвіду країн Європейського Союзу.

Теоретичну базу дослідження склали наукові праці відомих учених-адміністративістів, як-от: В. Авер'янов, О. Андрійко, Н. Армаш, О. Бандурка, Д. Бахрах, І. Бачило, В. Бевзенко, А. Берлач, Ю. Битяк, Ю. Ващенко, Є. Герасименко, І. Голосніченко, І. Гриценко, П. Діхтієвський, Є. Додін, Ж. Завальна, Н. Задірака, Т. Кагановська, Р. Калюжний, Л. Кисіль, С. Ківалов, А. Кірмач, Л. Коваль, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, Д. Лук'янець,

Р. Мельник, Н. Нижник, Ю. Педько, В. Перепелюк, С. Петков, А. Пухтецька, А. Селіванов, О. Соколенко, С. Стеценко, М. Тищенко, В. Тимошук, Г. Ткач, Н. Хорошак, Ю. Шемшученко, А. Школик.

Розглянуто праці таких європейських вчених та дослідників, як-от: П. Амселек, Г. Бребант, Ф. Бурдо, Г. Ведель, К. Гетьєр, І. Годемет, А. Дайсі, Ф. Жестаз, Ж. Зіллера, П. Делвольве, П. Доллат, С. Касіс, Т. Ларзул, А. Лобадер, М. Ломбард, Ж. Моро, Р. Одент, Ж.-Л. Оберт, Ж. Раз, Ж. Рівєро, Б. Сейлер, Л. Філіп, К. Франчіні, П.-Л. Фрієр, М. Фромонт, Р. Шапюс, Ю. Шварце.

О. Зельдіна та В. Гришко зазначають: «Модернізація законодавства не є завданням окремої галузі права або навіть правової системи в цілому, її нагальність визначається потребами нинішнього соціально-економічного стану країни, для якого характерні такі явища, як неприпустимо низький рівень захисту прав, дискримінація суб'єктів підприємницької діяльності і т.д. У державі відсутня ефективна, заснована на соціальному консенсусі та відповідності сучасним потребам суспільства і принципам права модель взаємодії держави і суб'єктів господарювання. Моніторинг законодавства України продемонстрував дві тенденції: з одного боку, зміст нормативно-правових актів не відповідає економічним процесам, які швидко змінюються, а з іншого боку, спроби унормувати ці процеси в економіці призводять до хаотичного наростання кількості нормативно-правових актів, при цьому ледь прийняті нор-

мативно-правові акти обростають одразу великою кількістю поправок, змін і доповнень» [1, с. 58].

Ми поділяємо таку точку зору вітчизняних науковців: «Національне законодавство не розкриває сутності таких понять, як систематизація, кодифікація, консолідація й інкорпорація, що негативно позначається на формуванні й розвитку правової системи України. Вони могли б бути закріплені в єдиному правовому документі про нормативно-правові акти. Але такого документа немає, хоча до Верховної Ради України й надходили пропозиції про необхідність його створення і прийняття. Було розроблено і внесено на розгляд парламенту декілька законопроектів, серед яких «Про нормативно-правові акти» і «Про закон і законодавчу діяльність», які ним так і не були прийняті, про що йшлося в роботах науковців [2, с. 57].

В енциклопедичних джерелах поняття кодифікації розглядається в кількох основних значеннях. «Кодифікація (пізньюлат. *codificatio*, від лат. *codex*, первісно – стовбур, пень; навощена дощечка для письма, книга; *ficatio*, від *facio* – роблю) – 1) спосіб упорядкування законодавства, забезпечення його системності та узгодженості; 2) одна з форм систематизації, у процесі якої до проекту створюваного акта включаються чинні норми і нові норми, що вносять зміни в регулювання певної сфери суспільних відносин» [3, с. 361].

Розглядаючи кодифікацію як процес, зазвичай виділяють три основних стадії: виявлення законодавчих недоліків тієї чи іншої галузі, усунення цих недоліків, зведення обробленого матеріалу в єдине ціле. Проте сучасні підходи до кодифікації адміністративного законодавства в країнах Європейського Союзу деталізують кодифікаційний процес, ускладнюючи його додатковими стадіями, пов'язаними з підготовкою таблиць відповідності норм адміністративного права у попередній та чинній редакції кодифікованого акта законодавства.

Впровадження сучасних методик кодифікації законодавства є міжгалузєвою проблемою, що потребує розроблення не тільки для розвитку адміністративного законодавства України та його кодифікації. Заслуговує на увагу запропонований Б. Кіндюком та А. Золотарьовою підхід щодо дослідження процесу кодифікації та проведення за новою методикою моніторингу змісту ієрархічної побудови розподілу внутрішнього матеріалу в законах про охорону навколишнього природного середовища: «Нова методика моніторингу нормативно-правових актів побудована на застосуванні математичних методів та складається з наступних етапів: 1) оцінка ієрархічної побудови нормативно-правового акта; 2) підрахунки кількісних показників документа; 3) аналіз отриманих результатів. Зазначеними авторами запропоновано систему кількісних характеристик, до числа яких відносяться: загальна сума знаків – Σx_i ; кількість статей у законі – N ; середня кількість знаків, що припадають на статтю в кожному документі, – X ; середньоквадратичне відхилення – σ . Такий підхід дає можливість представити закон у вигляді цифро-

вого масиву, що дає змогу застосувати для його аналізу математичні методи» [4, с. 18].

Наприклад, стосовно кодифікації природоохоронного законодавства, яка проводилася в СРСР, А. Гетьман вказав на необхідність розвитку законодавства про охорону природи у формі прийняття Основ законодавства СРСР і союзних республік про охорону природи [5]: «Друга позиція передбачала створення кодексів союзних республік про охорону природи. Розгляд цих точок зору відбувався на дискусії у Все-союзному науково-дослідному інституті радянського законодавства. Результатом цієї дискусії став початок підготовки кодексу про охорону довкілля в Радянській Україні. Прийняття цього документа у вигляді Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» відбувалося 25 червня 1991 р. на підставі розробок, які проводилися в радянські часи» [4].

Окремо варто зазначити, що кодифікація виконує різноманітні функції. Наприклад, американські юристи під нею розуміють метод упорядкування відповідних правил поведінки. Зокрема, Д. Боуз зазначив: «Кодифікація права відобразила спробу зібрати й письмово викласти в єдиному документі значну кількість уже прийнятих судами рішень щодо певного питання» [6, с. 130].

Проблемі змісту категорії «кодифікація» приділяли значну увагу як у вітчизняній зарубіжній літературі, так і в правових джерелах радянської доби, епохи незалежності України.

Для правників дореволюційного часу характерними є погляди на це поняття як опрацювання чинного законодавства без зазначення його цілей і кінцевого результату.

Сучасна російська дослідниця А Соколова вважає: «Кодифікація – це діяльність, спрямована на систематизацію та переробку діючого законодавства шляхом підготовки та прийняття нового кодифікованого акта. Кодифікація широко застосовується в процесі правотворчої діяльності та є при цьому найскладнішою формою систематизації законодавства, що покликана для оформлення кардинальних та найглибших змін в системі нормативно-правового регулювання суспільних відносин. Кодифікація сучасного російського законодавства і створення єдиного нормативно-правового акта може сприяти розвитку правового регулювання суспільних відносин в сфері державного управління, усуненню недоліків у правовому регулюванні, підвищенню грамотності суб'єктів суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом» [7, с. 4].

Кодифікація є однією з форм правотворчості. Під правотворчістю часто розуміють «спрямовану на досягнення цілей і розвитку суспільства організаційно оформлену діяльність держави з виявлення потреби у нормативно-правовому регулюванні суспільних відносин та створенні у відповідності з виявленими потребами нових правових норм, заміні та відміні діючих» [8]. Проте варто зазначити, що як у процесі кодифікації, так і у процесі правотворчості «потрібно максимально детально вивчити соціальні фактори, що створюють необхідність правового регулювання існуючих в суспільстві відносин, виявити та

врахувати багатоманітні інтереси соціальних та національних утворень, класів та суспільства загалом» [9, с. 23].

А. Малько зазначає: «Нормативні акти застосовуються різними органами в різний час, в різних просторових межах та з різного приводу. Це не може не впливати на природу діючих законів та підзаконних актів, що інколи можуть суперечити один одному. Тому перед упорядкуванням суспільних відносин необхідно забезпечити узгодженість нормативних актів. Таким чином, систематизація – це впорядкування нормативних актів, приведення їх у певну систему. Значення систематизації полягає у тому, що вона є необхідною для забезпечення доступності законодавства, зручності користування ним, усунення застарілих та неефективних норм права, вирішення юридичних конфліктів, ліквідації прогалин» [10, с. 307].

Наприклад, у Франції поряд із класичними кодексами, основний зміст яких був визначений у наполеонівську епоху, в ХХ ст. отримала розвиток практика видання консолідованих законодавчих актів в окремих значних галузях правового регулювання. Ці нормативні акти також називаються кодексами, хоча, на відміну від «класичних», вони можуть містити норми, що видані не тільки в законодавчому порядку, але й шляхом регламентних актів. Нині нараховується кілька десятків таких кодексів: про працю, дорожній, сільськогосподарський, митний, кодекс охорони здоров'я тощо [11, с. 203].

З метою обрання оптимальної форми систематизації адміністративного законодавства необхідно врахувати низку зовнішніх факторів, що зумовлюють розвиток правової системи країни: посилення залежності у прийнятті політичних рішень від міжнародних та європейських регіональних організацій, Світового банку, підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, введення режиму антитерористичної операції в окремих областях України, недостатнє матеріально-технічне забезпечення діяльності органів державної влади, орієнтація їх правотворчої діяльності на лобювання інтересів панівних політичних еліт.

Зокрема, у Франції розвиток системи законодавства в сегменті адміністративного законодавства призвів до прийняття 23 кодексів у публічно-правовій сфері.

Український досвід кодифікації адміністративного законодавства, на наш погляд, лише частково використав можливий потенціал кодифікації, зокрема у 2005 р. було прийнято Кодекс адміністративного судочинства України. Також значна увага приділялася розробленні проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, проте жодна із запропонованих редакцій не була прийнята Верховною Радою України, а після понад річного обговорення проекту була знята з розгляду. Значно кращі результати були досягнуті в удосконаленні адміністративно-деліктного законодавства, розмежуванні його положень із передбаченими Кримінальним кодексом України правопорушеннями, проте самостійного Адміністративно-деліктного кодексу досі не прийнято.

Проведення кодифікації адміністративного законодавства в Україні сприятиме удосконаленню правових форм та методів державного управління: «Державне управління, за доктринальним визначенням, є видом діяльності держави, який полягає в здійсненні нею організуючого впливу на ті сфери і галузі суспільного життя, потреби функціонування і розвитку яких вимагають певного втручання держави за допомогою відповідних важелів. Головні серед них пов'язані з використанням повноважень виконавчої влади» [12, с. 163].

Тому адміністративне законодавство відіграє провідну роль у реалізації норм адміністративного права, з однієї сторони, та досягненні цілей та реалізації функцій державного управління, з іншої сторони. Хоча поняття «державне управління» за своїм змістом є ширшим, аніж поняття «виконавча влада», проте державне управління може здійснюватися і за межами функціонування виконавчої влади, наприклад, на рівні державних підприємств, установ, організацій. З огляду на це, важливо розвивати адміністративне законодавство України як складну систему, розвиток якої має відповідати сучасним тенденціям розвитку правової системи.

Також необхідно зважати на досвід систематизації європейського законодавства: «Багатоманіття юридичних актів та їх неоднорідність, велика кількість різного роду змін та доповнень створили достатньо складну та запутану систему джерел. Для вирішення ситуації на МПК у м. Амстердам було прийнято рішення про створення консолідованих текстів Договору про ЄС і Договору про Співтовариство. В ході підготовки цих текстів було проведено велику роботу з систематизації договорів про заснування, зняття суперечливих положень, відміни або часткової зміни багатьох застарілих текстів. (Вони зазначені у додатку до Амстердамського договору 1997 р.) Введено єдину наскрізну нумерацію статей. Традиція була продовжена після підписання Ніцького договору 2001 р. та Лісабонського договору. Оновлені та трансформовані тексти Договору про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. та Договору про функціонування Європейського Союзу були опубліковані в «Офіційному віснику Європейського Союзу» в травні 2008 р.» [13, с. 120].

Розвиток законодавства та його джерел може призводити до формування нових джерел права, зокрема, можна розглянути приклад прийняття регламентів та директив в Європейському Союзі. «Регламент – нормативно-правовий акт загального характеру, який у всіх своїх елементах є обов'язковим для всіх суб'єктів права ЄС і є актом прямої дії. Він підлягає застосуванню владою та судовимикладами всіх держав-членів незалежно від того, чи виступала дана держава за їх прийняття. Всі регламенти підлягають обов'язковій публікації в «Офіційному віснику Європейського Союзу». Вони набувають чинності, якщо інакше не встановлено у самому акті, на 20-й день після їх опублікування. Під час публікації повідомляється, яким інститутом (або інститутами) прийнято акт, якою є застосована процедура та всі її учасники.

Пряма дія регламенту безпосередньо зазначена в договорах про заснування.

Директива відрізняється від регламенту тим, що у ній, як правило, вказуються цілі і результати, які мають бути досягнуті застосуванням цього акта, проте національним органам влади надається право самим ухвалювати, в якій формі або за допомогою яких процедур та механізмів. Директиви, таким чином, зобов'язують державу тільки щодо досягнення певних результатів та строків їх досягнення. Детальної регламентації вони містити не мають. Однією зі сфер, в якій директиви використовуються особливо широко, є втілення заходів щодо гармонізації національного права» [13, с. 122].

А. Соколова стверджує: «Значно підвищується значення систематизації і кодифікації законодавства в умовах сучасної життєдіяльності суспільства, оскільки кодифікація, виходячи за рамки систематизації, виконує функції правотворчості, виступає формою правотворчості. Кодифіковані нормативно-правові акти відіграють керівну роль у формуванні структурних компонентів правової системи, тому в умовах інтенсивної правотворчості, розвиток законодавства і всієї галузі адміністративного права, якість та ефективність нормативно-правових актів, а також забезпечення їх верховенства стають особливо актуальними. Адміністративне право є однією з найважливіших галузей російського сучасного права, тому його систематизація та кодифікація – одне з найважливіших та найактуальніших завдань правотворчої діяльності держави» [7, с. 4–5].

Кодифікація адміністративного законодавства виконує важливу функцію закріплення цінностей, об'єктів правового регулювання. З метою визначення аксіологічних засад кодифікації адміністративного законодавства необхідно розглянути не тільки презумпції, принципи, засади адміністративного законодавства, відображені в кодифікованих актах законодавства, але й з'ясувати фундаментальні характеристики моделі організації публічної адміністрації, адже її система, функції та специфіка реалізації повноважень зумовлюють взаємодію приватних осіб з органами публічної адміністрації, що змінюються відповідно до історичних форм організації суспільства.

Аксіологічні засади кодифікації адміністративного законодавства дістали закріплення в системі джерел адміністративного права, зокрема, пріоритетно мають бути враховані загальні принципи права, фундаментальні принципи права Європейського Союзу, що проявляється через встановлення адміністративно-правових гарантій реалізації та захисту прав людини і громадянина.

Окремо варто зупинитися на характеристиці змісту основних цінностей, закріплених в адміністративному законодавстві України та країн Європейського Союзу. Базовою ідеєю, закріпленою в європейському законодавстві, є забезпечення загального інтересу, що виникла у XVIII ст. та проявляється у забезпеченні загального блага. Цю концепцію сформулював Ж.-Ж. Руссо у своїй праці «Про соціальний договір» 1762 р. В її основу покладено ідею про пере-

тин інтересів індивідів, що утворюють націю, а також інтересів держави, громад, що об'єднують її членів. Ця ідея широко критикувалася представниками марксистсько-ленінської ідеології, адже вони вбачали в цьому інтересі переважно інтерес панівного класу. Пряме закріплення цієї цінності в конституціях має місце в Іспанії й Португалії. Хоча Конституція Франції не передбачає прямого закріплення цього поняття, у рішеннях Державної Ради визначено її поняття та взаємозв'язок із публічними свободами, підставами їх обмеження.

У свою чергу, поняття загального інтересу є фундаментальним для публічного права в країнах Європейського Союзу. Під час визначення усіх правових режимів у сфері публічного права закріплюється необхідність дотримання загального інтересу. Саме дотримання загального інтересу покладено в основу низки центральних категорій адміністративного права (публічна служба, публічний порядок, публічна сфера), визначення яких неможливе, на думку європейських науковців, без пріоритетного зазначення необхідності забезпечення загального інтересу. Поняття загального інтересу використовується в адміністративному законодавстві країн Європейського Союзу на конституційному, законодавчому та регламентарному рівнях, а також у рішеннях судів усіх інстанцій, чим забезпечується єдність правозастосовної практики.

Прикладом порушення вимог дотримання загального інтересу є прийняття адміністративного акту з перевищенням повноважень. В адміністративному законодавстві країн Європейського Союзу передбачаються положення, відповідно до яких акти, що прийняті всупереч дотриманню загального інтересу, є нікчемними, адже суперечать основним цілям та завданням діяльності публічної адміністрації.

За порушення вимог щодо дотримання загального інтересу встановлено самостійний вид адміністративної відповідальності, впроваджений ще 1873 р. у справі Бланко (відповідно до якого французьким адміністративним судам надано право судити адміністрацію) за вчинення важкої помилки, що передбачає відшкодування моральної та матеріальної шкоди потерпілому.

Поняття загального інтересу широко закріплено в актах адміністративного законодавства країн Європейського Союзу, що визначають порядок та межі реалізації публічних свобод, закріплено правило співвідношення загального інтересу та індивідуальних свобод. На суд покладено право вирішення індивідуальних справ, пов'язаних із захистом або обмеженням індивідуальних свобод.

Складовою частиною загального інтересу виступає поняття публічного порядку, що є однією з основних конституційних цінностей, порушення якої передбачає застосування заходів адміністративного примусу. У французькому адміністративному праві поняття публічного порядку стало основою формування теорії адміністративної поліції.

Поняття загального інтересу тісно пов'язано із забезпеченням права приватної власності: з його

дотриманням пов'язується порядок встановлення сервітутів, а у виняткових випадках – експропріації майна.

В Україні це поняття не розвинене в національній доктрині адміністративного права та не закріплено в системі адміністративного законодавства. Враховуючи його системоутворююче значення для систематизації адміністративного законодавства, необхідно забезпечити його комплексне впровадження в системі законодавства України, у першу чергу встановлення взаємозв'язків щодо дотримання публічного порядку, захисту публічних свобод, власності та забезпечення судового захисту.

Як засвідчує історія розвитку системи законодавства у Федеративній Республіці Німеччина, систематизація та кодифікація законодавства є не самостійними явищами, а тісно пов'язаними з розвитком правової системи загалом, що породжує взаємозумовлені правові наслідки не тільки для діяльності органів публічної адміністрації, приватних осіб, але й загального кола суб'єктів правовідносин, у такий спосіб комплексно моделюючи підходи до правового регулювання пріоритетних сфер суспільного розвитку.

Розглянувши британський досвід розвитку системи права та системи законодавства, можна дійти висновку, що на сьогодні дедалі більшого значення набуває систематизація законодавства, зокрема у формі кодифікації та консолідації, що здійснюється на рівні окремих галузей права та їх інститутів. Водночас необхідно зазначити, що це не применшує значної ролі судового прецедента, що визнається джерелом права в англійському, шотландському, північно-ірландському праві. Це також зумовлено тим, що в англійській правовій системі зберігається традиційний розподіл на сфери регулювання нормами загального права та актами законодавства.

У 2015 р. Вища комісія з кодифікації у Франції займалася проектами з кодифікації таких кодексів: Кодексу відносин між громадянами та адміністрацією, частин Споживчого кодексу, Освітнього кодексу, Кодексу з призначення пенсій інвалідам війни та жертвам війни, Кодексу дорожнього руху, Кодексу морського рибальства, Кодексу урбанізму, Кодексу транспорту, а також приділялася увага питанням рекодифікації положень ордонансу (постанови) № 45-154 від 2 лютого 1945 р.

Перспективами кодифікаційної роботи на 2016 р. було визначено проведення доопрацювання положень Споживчого кодексу, регламентарної частини Кодексу з призначення пенсій інвалідам війни та жертвам війни.

Окрему увагу пропонувалося приділити розробленню законодавчої частини Загального кодексу державної служби; а також загальної частини Кодексу публічних закупівель із метою модернізації заходів протидії корупції. Останні пропозиції стосувалися анонсованих у 2015 р. урядом Франції завдань транспозиції положень директив у національній правовій системі, підготовку нового кодексу на кшталт підготовленого Кодексу відносин між громадянами та адміністрацією.

Стосовно удосконалення положень Кодексу будівельних робіт та проживання, що виступав основою кодифікаційної роботи у 2013 р., було внесено низку положень на підставі закону № 2014-366 від 24 березня 2014 р. щодо доступу в помешкання. Комісія також відзначила значний вплив ордонансу (постанови) № 2016-131 від 10 лютого 2016 р. на реформу договірних прав, зокрема, стосовно договірних зобов'язань, що було підставою внесення змін до Цивільного кодексу. Значну роботу було проведено у зв'язку з актуалізацією Кримінального процесуального кодексу, в частині створення нового «Пенітенціарного кодексу» та перегрупування відповідних положень Кримінального процесуального кодексу.

Вища комісія з кодифікації підкреслила важливість розробки нової першої книги Кодексу урбанізму та Кодексу експропріації з підстав публічної необхідності, доцільності. Щоденна увага приділяється підтримці актуальності Кримінального кодексу та Кодексу в'їзду та перебування іноземців та права біженців. Зокрема, відповідно до Закону № 2016-274 від 7 березня 2016 р. щодо прав іноземців у Франції, було внесено зміни в ст. 512-1 Кодексу в'їзду та перебування іноземців та права біженців стосовно визначення адміністративної процедури та спірної процедури виконання обов'язків із залишення французької території [14, р. 5].

Також у межах цієї статті наведено приклад нового для українського законодавства кодексу. «Загальний кодекс про власність публічних осіб» (далі – ЗКВПО) об'єднує законодавчі положення, що визначають правовий статус майна, що належить особам публічного права. Кодекс було введено в дію Ордонансом (постановою) № 2006-460 від 21 квітня 2006 р. [15], що об'єднує у французькому праві законодавчі положення, які визначають правовий статус майна осіб публічного права.

Зокрема, у ЗКВПО дістали нормативного закріплення: 1) порядок набуття майна на платній та безоплатній основі; 2) процедури набуття майна у Франції та особливості закордонного майна; 3) види майна, що належать до публічного майна; 4) види майна, що належать до приватного майна; 5) порядок розгляду спорів щодо належності майна до публічної або приватної сфери; 6) порядок здійснення операцій із нерухомістю; 7) специфічні положення щодо заморських департаментів та розташованого у них майна.

26 липня 2015 р. було прийнято Закон № 2005-842 щодо утвердження та модернізації економіки, відповідно до положень якого уряд Франції був зобов'язаний переглянути та упорядкувати правила, що застосовуються до приватного та публічного майна осіб публічного права, у такий спосіб систематизуючи у загальному кодексі правила щодо правового статусу публічного та приватного майна в державі, територіальних утвореннях та публічних установах.

Структура ЗКВПО є аналогічною до цивільного кодексу, що будується на використанні трьох фундаментальних понять – процедур набуття майна, управління майном та розпорядження майном осіб публічного права. У результаті проведеної урядом роботи

відбулося оновлення правил управління публічним майном, змінено та доповнено порядок набуття та розпорядження публічним майном, а також було введено низку нових юридичних положень.

Одним із важливих завдань уряду було забезпечення важливих правил захисту публічного майна, зокрема щодо невідчужуваності майна. Таким чином, до публічного майна, що належить особі публічного права, належить: майно, що використовується для безпосередньої взаємодії з громадянами, та майно, що задіяне в наданні публічних послуг відповідно до завдань діяльності органів публічної адміністрації. Запропоноване нове визначення мало значний вплив на розвиток теорії публічного майна. До того ж, ЗКВПО було закріплено і поняття приватного майна осіб публічного права, що було розподілено на основні категорії згідно із законом: нерухоме майно, яке є необхідною частиною майна публічних осіб; дороги; дерева та ліси, що регулюються відповідно до окремого режиму.

Узагальнюючи викладене, варто зробити такі

ВИСНОВКИ:

1. Розвиток системи законодавства в Україні має відбуватися на основі науково обґрунтованого, деталізованого та реального плану, програм, вироблених у тісному взаємозв'язку з цілями та завданнями державної політики в розрізі ключових сфер, що сприятиме поступовому впровадженню системно необхідних актів законодавства – кодексів, законів не тільки у сферах, цікавих правлячій еліті (пріоритетний паливно-енергетичний комплекс тощо), але й в інших

соціально значущих сферах правового регулювання.

2. Розглядаючи основні форми систематизації, першочергову увагу варто приділити кодифікації та консолідації адміністративного законодавства. Розглянутий досвід країн Європейського Союзу засвідчує можливі напрями удосконалення кодифікаційної роботи в Україні, адже в європейських країнах розвиток системи законодавства характеризується комплексністю, дієвістю, орієнтованістю на захист прав громадян, усуненням бюрократичних перешкод у взаємодії з органами державної влади.

3. Кодифікація адміністративного законодавства виконує важливу функцію закріплення цінностей, об'єктів правового регулювання. З метою визначення аксіологічних засад кодифікації адміністративного законодавства необхідно розглянути не тільки презумпції, принципи, засади адміністративного законодавства, відображені в кодифікованих актах законодавства, але й з'ясувати фундаментальні характеристики моделі організації публічної адміністрації, адже її система, функції та специфіка реалізації повноважень зумовлюють взаємодію приватних осіб з органами публічної адміністрації, що змінюються відповідно до історичних форм організації суспільства.

4. Консолідація в європейських країнах здійснюється шляхом об'єднання норм права, викладених у різних нормативно-правових актах без зміни їх змісту в єдиний акт. Після завершення консолідації кожен з актів законодавства, в яких раніше містилися норми права, втрачає своє юридичне значення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Зельдіна О., Гришко В. Поняття та напрями модернізації господарського законодавства / О. Зельдіна, В. Гришко // Юридична Україна. – 2015. – № 7–8. – С. 58–61.
2. Кругляков В. Деякі питання вдосконалення правотворчого процесу в Україні // Актуальні проблеми удосконалення законодавства у період інтеграції в Європейський Союз: Тези доп. всеукр. студ. конф. / Гол. ред. Л. Лазор. – Луганськ: Вид-во Східноукр. держ. ун-ту, 2000. – С. 54–58.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
4. Кінддок Б., Золотарьова А. Кодифікація та моніторинг нормативно-правових актів, прийнятих у сфері охорони природи радянської та незалежної України // Юридична Україна. – 2015. – № 10–12. – С. 17–23.
5. Гетьман А. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля / А. Гетьман // Право України. – 2011. – № 2. – С. 11–19.
6. Боуз Д. Либертарианство. История, принципы / Пер. с англ.; под ред. Куряева А. – Челябинск, Социум: Cato Institute, 2004. – 392 с.
7. Соколова А. Проблемы систематизации и кодификации административного права / А. Соколова. – Санкт-Петербург, 2016. – 71 с.
8. Поленина С. Система права и система законодательства в современных условиях // Правоведение. – 1987. – № 5. – С. 29–37.
9. Керимов Д. Культура и техника законотворчества / Д. Керимов. – М.: Юридическая литература, 1991. – 160 с.
10. Матузов Н., Малько А. Теория государства и права: [Учебник] / Н. Матузов, А. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007. – 541 с.
11. Решетников Ф. Правовые системы стран мира. Справочник / Ф. Решетников. – М.: Юридическая литература, 1993. – 256 с.
12. Державне управління в Україні: [навчальний посібник] / [Авер'янов В., Андрійко О., Голосніченко І., Битяк Ю., Ківалов С.]; за ред.: В. Авер'янова. – К.: ТОВ «СОМИ», 1999. – 265 с.
13. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: [учебник] / рук. авт. кол. и отв. ред. Л. Энтин. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 960 с.
14. Rapport annuel 2015, Vingt – sixieme rapport annuel de Commission superieure de codification. – Paris, Les editions des Journaux officiels. – 75 p.
15. Code général de la propriété des personnes publiques: l'ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006, version consolidée au 28 octobre 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGI TEXT0000 06070299&dateTexte=20080505>.