

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Lytvynenko I. I. Historical legal analysis of administrative legal norms in the leading countries of the European Union.

The article reveals approaches to codification of administrative legislation, formed in the leading countries of the European Union within the period of XVIII – XXI centuries, that have special interest for introduction of the applied methods and methodology to codification of administrative legal norms, their introduction into law-drafting activity of domestic executive authorities.

Author has described the main historical periods of administrative legal norms codification in France, Germany, Great Britain, Italy, Spain, Austria.

Here have been shown modern approach to codification activity by a specially designated Supreme commission on codification in France, and proposed to implement in Ukraine separate methodics and methods for improvement of codification activity.

Key words: administrative legal norm, administrative legislation, codification, historical legal method, the code.

**Литвиненко
Євген Юрійович,**

*аспірант першого
року навчання
кафедри адміністра-
тивного права юри-
дичного факультету
Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка*

Актуальність обраної теми зумовлена підвищенням наукового інтересу до вивчення вироблених європейськими країнами методологічних та методичних рекомендацій щодо кодифікації адміністративно-правових норм, що становить невід'ємну складову систематизації адміністративного законодавства у XVIII – XXI століттях. Важливість врахування апробованих у європейських країнах підходів до кодифікації адміністративного законодавства підтверджується не тільки безпосередніми результатами кодифікаційної роботи, але й досягнутими показниками полегшення взаємодії органів публічної влади з громадянами.

З огляду на це, основним завданням даної статті виступає висвітлення результатів проведеного історико-правового аналізу вироблених підходів до кодифікації адміністративно-правових норм у провідних європейських країнах з метою формування вірогідних висновків та рекомендацій для подальшого розвитку кодифікаційної роботи в Україні.

Історико-правовий метод займає важливе місце серед методів юридичної науки, серед яких для дослідження кодифікації адміністративного законодавства також відіграють порівняльно-правовий метод (методи порівняльного правознавства та порівняльного державознавства); правосоціологічний метод; правової статистики; правового моделювання; правового прогнозування; правової кібернетики; правової психології. Загальним для цих методів юридичної науки є те, що вони використовують методологічні прийоми інших конкретних наук – статистики, соціології, кібернетики, тому їх значення дедалі зростає для вироблення пропозицій та рекомендацій з кодифікації адміністративного законодавства у відповідності до потреб сучасного суспільства, держави, захисту та реалізації прав громадян.

Історико-правовий метод застосовується як основний для дослідження історії права та держави, історії вчень про право та державу, а також застосовується в загальній теорії права, теорії держави, з метою аналізу історичних джерел, офіційних документів, судових рішень, що дозволяє отримати знання про події, явища, закріплені в законодавстві норми, юридичну практику, що мали місце в різні періоди життя людського суспільства. З використанням історико-правового методу вчені відтворюють події минулого, з'ясовують джерельну базу для формування висновків про ті чи інші історичні закономірності формування та розвитку конкретних правових явищ, подій, що становлять об'єкт та предмет дослідження.

В даній статті історико-правовий метод використовується в тісному зв'язку з порівняльно-правовим, що обумовлено підвищеним інтересом до вивчення етапів кодифікації адміністративного законодавства в провідних країнах Європейського Союзу. Значення методу порівняльного державо- та правознавства полягає в тому, що в результаті його застосування можуть бути сформульовані вірогідні висновки про розвиток державно-правових інститутів різних країн, як в історичній ретроспективі, так і на конкретну історичну дату.

Історичний метод в юридичній науці використовується для вивчення державно-правових явищ в контексті їх ретроспективної еволюції. Історичний метод виступає засобом точного розуміння та оцінювання правових норм в їх минулому стані, формі, специфіці сутності та змісту, що часто порівнюється з новим сучасним значенням. Тому використання історико-правового методу дозволяє врахувати підходи, вироблені вченими в різні історичні періоди, з урахуванням сучасного розвитку досліджуваного правового явища.

Поняття «кодифікація» розуміється в декількох основних аспектах. Етимологічний – розкриває його загальний зміст, основні характеристики.

У вітчизняному Великому тлумачному словнику сучасної української мови, який розкриває лексичні, граматичні, орфоепічні та стилістичні норми сучасної української мови під кодифікацією розуміється “зведення в єдине ціле (в кодекс) різних правових законів, постанов тощо”. Поряд з цим наявні статті, що розкривають

значення дієприкметника пасивної форми минулого часу – “кодифікований”, що означає належність до кодифікації. Відповідно, “кодифікувати” пропонується розуміти як “робити кодифікацію” [1, с. 551].

Отже, аналіз сучасного розуміння поняття “кодифікація” дозволяє дійти висновку, що кодифікаційна робота є основним, центральним елементом кодифікації як складного процесу, пов’язаного у юридичній енциклопедичній, монографічній та науковій літературі з якісною переробкою норм чинного законодавства та підготовкою кодексів. Поняття кодифікації є тісно пов’язаним з поняттям “систематизації”, оскільки виступає однією з основних його форм. [1, С.1321]

На думку окремих вітчизняних вчених кодифікація потребує чіткого нормативного забезпечення. “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]. Безперечно поділяючи зазначену точку зору, слід підкреслити нагальність розробки

нормативно-правового забезпечення, методології та методичних рекомендацій з кодифікації адміністративно-правових норм, опосередкованих у вітчизняному законодавстві. Серед наступних напрямів наукових розвідок слід відмітити і розробку аксіологічних засад адміністративного законодавства, які б об’єднали зусилля науковців спільними цінностями, правовими принципами, підходами щодо їх закріплення та місця в структурі кодифікованих актів законодавства.

“Закон у країнах романо-германського права розглядається не лише у вузькому, у своєму первісному розумінні як акт, що видається вищим законодавчим органом країни, що має вищу юридичну силу, але і в ширшому контексті. А саме – як охоплюючий термін та поняття, якими позначаються всі законодавчі акти, що видаються уповноваженими на центральними та місцевими, законодавчими та виконавчо-розпорядчими державними органами. Концепція закону виходить із того, що “закон” (Gesetz, statute) охоплює собою майже всі письмові юридичні акти, що є провідними джерелами права для правової системи Німеччини. Під поняття “закон” при цьому підходять як “всеохоплюючі правові кодекси” та інші правові акти, що видаються федеральними і земельними законодавчими органами, так і правові акти, що приймаються на всіх рівнях виконавчими органами.

Суттєво важливим при цьому є те, щоб всі ці акти, що іменуються “законами” видавалися лише “конституційно визнаними законодавчими ор-

ганами” або ж приймалися у суворо регламентованому порядку, у випадках, коли мова йде про делеговане законодавство. Крім того, необхідна вимога, що висувається до законів, та полягає у тому, щоб вони видавались лише у формі, передбаченою Конституцією.” [3, с. 88-89].

В країнах Європейського Союзу кодифікація адміністративного законодавства була проведена у зв'язку з поглибленням європейської інтеграції на засадах децентралізації публічної адміністрації. Закріплення спільних цінностей та принципів Європейського Союзу отримало закріплення в нових редакціях конституцій європейських країн та низці нових кодифікованих актів законодавства в публічно-правовій сфері. До прикладу на сьогодні у Франції в зазначеній сфері діють 23 кодекси, що дає значні резерви інноваційного розвитку вітчизняного адміністративного права при проведенні порівняльно-правових досліджень. Проте комплексність дослідження необхідно забезпечити урахуванням підходів щодо кодифікації адміністративного законодавства не тільки у французькій, але й у німецькій, змішаній та британській адміністративній традиціях, що характеризуються особливостями адміністративно-правового регулювання та кодифікації адміністративного законодавства.

Серед провідних зарубіжних вчених, які займалися кодифікацією адміністративного законодавства слід зазначити: П. Амселек, Ш.-Ж. Бонен, Г. Бребант, Ф. Бурдо, Г. Ведель, К. Гетсьєр, І. Годемет, А.В. Дайсі, Ж. Дезен, Ф. Жестаз, А. Жульєн, Ж. Зіллера,

П. Делволве, 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 та інших.

Сучасна правова система Франції сформувалася в результаті якісних перетворень, привнесених Великою французькою революцією 1789 р., а також в період правління Наполеона Бонапарта. Серед основних документів, які ілюструють розвиток правової системи Франції слід зазначити: Декларацію прав людини і громадянина 1789 р., низку конституційних актів періоду Революцій та кодифікацій найважливіших галузей права – п'ять кодексів, підготовлених під керівництвом, а інколи і за безпосередньої участі Наполеона: Цивільний кодекс 1804 р., Цивільний процесуальний кодекс 1806 р., Торговий кодекс 1807 р., Кримінально-процесуальний кодекс 1808 р., Кримінальний кодекс 1810 р. [4, с. 201]. Більшість зазначених актів досі зберігають свою юридичну силу: Декларація прав людини і громадянина вважається складовою частиною діючої Конституції 1958 р., а з п'яти наполеонівських кодексів три (Цивільний, Торговий та Кримінальний), хоча і були значно змінені, проте визнаються досі чинними, та лише два процесуальні кодекси замінені на нові.

«В епоху “старого режиму”, що передував буржуазній революції найважливішу роль серед джерел права відігравали офіційно опубліковувані з XVI століття зібрання правових звичаїв, серед яких налічувалось понад 700 зібрань місцевих звичаїв та

близько 60 зібрань загальних звичаїв, що діяли на території однієї або кількох провінцій, серед яких провідна роль належала “Звичаям Парижу”» [4, с. 201-202].

Поряд з класичними кодексами, основний зміст яких був визначений в наполеонівську епоху, в XX столітті отримала розвиток практика видання консолідованих законодавчих актів в окремих достатньо крупних 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 регламентарних актів. Нині нараховується кілька десятків таких кодексів: про працю, дорожній, сільськогосподарський, митний, кодекс охорони здоров’я та інші». [4, с. 203].

Історико-правові передумови кодифікації адміністративного законодавства заслуговують на окрему увагу. У багатьох країнах світу вченими висувалися тези про необхідність кодифікації адміністративного законодавства, проте тільки в декількох країнах вдалося реалізувати їх ідеї. Наприклад, розглянемо досвід Франції, де кодифікація адміністративного законодавства у ранній період своєї реалізації (1808-1860 р.р.), відіграла центральну роль у теоретичних дослідженнях адміністративно-правової науки. Виходячи з загального тезису про необхідність здійснення кодифікації та її технічного забезпечення для суб’єктів (споживачів), що застосовують норми адміністративного права, було сформульовано ідеальну модель реалізації кодифіка-

ційної роботи. В наступний період з 1860 р. і до кінця століття кодифікація адміністративного права стає центральною темою у дослідженнях різних теоретиків права, що дозволило сформувати єдине бачення та методологію кодифікаційної роботи.

Кодифікація адміністративного законодавства визнавалася необхідною для покращення обізнаності та прямого застосування норм адміністративного права. Відомий вчений Шарль-Жан Бонен, засновник адміністративної науки, зазначив, що «змішування положень нових та давніх законів призводить до значних розбіжностей в їх інтерпретації і з цієї точки зору розробка адміністративних кодексів є необхідною. Адміністрація потребує чітких правил, чітких законів, які регулюють її діяльність» [5].

Одним з принципових вихідних положень, сформульованих Ш.-Ж. Боненом є висновок про «необхідність глобальної структуризації адміністративно-правових норм, що потребує розвитку чітких юридичних знань, що є необхідними в правовій державі» [5]. Зазначені положення були широко підтримані не тільки вченими і дослідниками, але й практиками, освітянами, працівниками судової влади, яких об’єднувала спільна мета – покращення можливостей взаємодії з адміністративними органами. Зокрема, А. Жульєном необхідність впровадження нових підходів та методології обслуговування невіддільних суб’єктів пояснювалася наступним чином: “Першочергово необхідно впровадити ті зміни в міністерстві, забезпечити знання за-

конів та регламентів, які регулюють його діяльність в різних сферах... Для цього необхідно виробити методiku, яка б об'єднувала основні положення в єдиному документі. Означена методика має бути чіткою та уніфікованою.” [6] Порівнюючи зазначені ідеї з нещодавно реалізованими кроками з впровадження адміністративно-правової реформи в Україні та, за аналогією, можуть бути використані для удосконалення вітчизняного досвіду кодифікації адміністративного законодавства.

Методика кодифікації адміністративного законодавства у період з 1800-1808 рр. у Франції переважно ґрунтувалася на імітації підходів до розробки Цивільного кодексу. На погляд окремих вчених не можна було зупинитися у розробці адміністративного законодавства та визнавалося необхідним проведення кодифікації усього обсягу адміністративно-правових норм у такий спосіб, полегшуючи структурну організацію права. Наведена позиція мала і опонентів, які стверджували: “Мало приймати нові закони, варто займатися виконанням старих. Кодекс, що містив би усі методологічно вірно упорядковані положення про адміністрацію (управління) та який би полегшував розуміння їх положень, а також усував протиріччя та неузгодженості, був би набагато більш потрібний, ніж новий підхід до впорядкування означених норм” [7].

Окремо слід зазначити про іншу тенденцію, яка також розвинулася на початку XIX століття, що відображала тематичний підхід до кодифікації адміністративно-правових

норм. На думку Ж. Дезена, автора одного з загальних французьких кодексів (*Code général français*, 1818), розробленого за тематичним принципом, структура кодексу має містити тематичні розділи та доповнюватися судовими рішеннями, що дозволяє проілюструвати типові для цієї історичної епохи методи кодифікації законодавства.

З праць даного вченого стає відомим, що Уряд у 1812 р. прийняв рішення про створення Кодексу законів на основі витягів з текстів законів, що об'єднували чинні правові норми, що усталено застосовуються на практиці. Для цього було створено комісію, уповноважену “розробити методiku проведення роботи з удосконалення законодавства у різних сферах державного управління. Пізніше, як зазначає Ж. Дезен, відповідно до положень Декрету від 11 преріалю (травня) було прийнято ордонанс про створення повного Кодексу законів, структурно поділеного на 12 основних сфер, розробкою яких займалися 12 комісій [8].

Важливою перевагою зазначеного Кодексу законів було фундаментальне закріплення свобод у публічно-правовій сфері. В аналізованому Кодексі законів, по-перше, закріплювалася відповідальність міністрів та, в загальному, усіх державних службовців та військовослужбовців; по-друге, закріплено повалення феодального режиму; по-третє, прийняття Декларації прав людини і громадянина, що відіграло важливу роль у розвитку адміністративного законодавства.

Отже, можна підсумувати, що на початку XIX століття основну увагу

у Франції було приділено удосконаленню державного управління та кодифікації відповідних норм. У цей період провідні французькі вчені обґрунтовували необхідність підготовки “Адміністративного кодексу як основи всієї науки” [5, с. 11]. «Один кодекс може забезпечити уніфікованість та незмінність управлінської діяльності, керувати реалізацією останньої, полегшувати діяльність вищих органів влади та Уряду держави» [5, с. 13]. З огляду на це, було підготовлено Кодекс, що складався з 708 статей, у них було об’єднано правові норми, що визначали організацію державного управління, містили деталізуючі адміністративно-правові норми та процедуру судового перегляду. Отже, для аналізованого періоду було характерно розглядати ідею кодифікації адміністративно-правових норм як засіб превентивного контролю за управлінською діяльністю. Зокрема, наголошувалось, що адміністративні кодекси мають бути єдиною базою управлінської діяльності, єдиними книгами, з якими слід консультиватися управлінцям.

На відміну від Франції, Основний закон Федеративної Республіки Німеччини не визнає за виконавчою владою права на автономну, регламентарну владу і забороняє практику декретів-законів. Регламенти в цій країні можуть бути видані в рамках виконання законів. Проте, Конституційний суд ФРН санкціонує у всебільш широких масштабах положення законів, що надають органу управління більші повноваження [9, с. 64].

В Німеччині, як і Франції, основою діючого права виступають ко-

декси. Як зазначає А. Х. Саїдов, “значна частина змін у праві Німеччини порівняно з довоєнним періодом була внесена не через кодекси, а за допомогою спеціальних законів, що регламентують різні сфери життя суспільства. [10, с. 172].

«З утворенням Північно-Германського Союзу розпочався повільний, але послідовний процес загальногерманських законів, в ході якого були прийняті Торгове уложення 1866 р. та Кримінальне уложення 1871 р., пізніше Цивільне процесуальне та Кримінально-процесуальне уложення, Закон про судоустрій 1877 р. та лише в 1896 р. – Цивільне уложення (названі германські кодекси іменуються уложеннями відповідно до прийнятої в російській дореволюційній літературі термінології) [4, с. 48].

Основи правової системи ФРН були закладені після об’єднання у 1867 р. низки держав під головуванням Прусії в Північно-Германський Союз, що став пізніше в 1871 р. Германською імперією, при цьому впродовж тривалого часу до видання відповідних загальногерманських законів в Германській імперії продовжували діяти законодавчі акти та правові звичаї князівств, міст та інших територіальних утворень, що увійшли в неї. «Законодавство новоствореної у XIX столітті загальногерманської держави розроблялося, головним чином, на базі законів Прусії, Баварії та Саксонії. Великий вплив на розвиток законодавства Германської імперії мало Пруське земельне уложення 1794 р., яке охоплювало багато галузей права, баварський Кримінальний кодекс 1813 р. та більш ранні

баварські Судовий та Цивільний кодекси 1753 та 1756 р.р., саксонський Цивільний кодекс 1863 р., ганнуверський Цивільний процесуальний кодекс 1850 р. та інші акти, частина з яких була результатом переробки названих та інших законів германських держав. На території деяких держав, що увійшли в Германську імперію, у свій час окупованих наполеонівською армією, зберігали сили утворені у той період Цивільний кодекс Франції 1804 р. та інші наполеонівські кодекси. Очевидний вплив і цих законів на формування Германської імперії» [4, с. 48].

Поряд з законодавчими актами важливими джерелами права в Німеччині визнаються постанови, що видаються на основі закону федеральним урядом, федеральними міністрами та урядами земель, а інші підзаконні акти мають значно меншу роль. Судова практика в Німеччині, частіше за все, не вважалася джерелом права. «На сьогодні у Федеративній Республіці Німеччині визнається важлива роль Федерального конституційного суду та інших вищих судових установ, рішення яких розглядаються в якості джерела права як при застосуванні закону, так і, особливо, у випадку виявлення неточностей та прогалин в законодавстві. Звичай втратили роль джерел права.» [4, с. 49].

Австрія також відноситься до провідних країн Європейського Союзу, тому її становленню та розвитку законодавства слід приділити окрему увагу. Сучасна система права Австрії була сформована в XVIII ст. в період правління імператриці Марії Терезії, в цей час відбулося формування єди-

ного законодавства та централізованої системи судів.

“З 1753 р. почалася підготовка проекту цивільного кодекса, заснованого на принципах римського права, проте на основі доктрини природного права. У 1811 р. було прийнято Загальне цивільне уложення. Воно мало значний вплив на розвиток законодавства країн, що входили до складу Австрійської імперії, та в деяких інших країнах (Угорщині, Румунії, Югославії, Греції, Швейцарії).” [11, с. 10].

“На даний час основним джерелом права в Австрії є законодавчі та інші нормативні акти. В Австрії існує “некодифікована Конституція”, що складається не тільки з низки конституційних законів, але і з багаточисельних конституційних норм, що включені в звичайні закони. За підрахунками австрійських юристів Конституція Австрії на кінець 1990 р. складалася на більш ніж 500 різноманітних елементів, включаючи міжнародні акти. Зокрема, силою норм конституційного права наділена Європейська конвенція з прав людини 1950 р.” [11, с. 10].

У Об’єднаному Королівстві Великобританії та Північної Ірландії поряд з англійським правом, що діє в Англії та Уельсі, функціонує як абсолютно самостійна система права Шотландії. Певними особливостями відрізняється й англійське право, що діє в Північній Ірландії. «Основними джерелами англійського права визнаються судові прецеденти, тобто рішення вищих судів, що мають обов’язкову силу для них самих та нижчестоящих судів, статути – законодавчі акти

британського парламенту та акти делегованого законодавства, що видаються виконавчими органами. В свою чергу, у системі судових прецедентів розрізняються норми загального права, що почало формуватися ще в XI столітті, та на сьогодні відіграє основну роль або доповнює законодавство у найрізноманітніших галузях правового регулювання, та норми так званого права справедливості, що складалося з рішень суду канцлера, який існував з XV століття до судової реформи 1873 – 1875 р.р. В результаті цієї реформи відбулося формальне злиття права справедливості з загальним правом, проте досі воно в істотній мірі продовжує регулювати інститути довірчої власності, відшкодування шкоди, заподіяної порушенням зобов'язань та інші інститути цивільного права» [4, с. 206].

Правова система Італії входить до романо-германської правової сім'ї, причому саме Італія вважається прабатьківщиною романо-германського права, що складалася на основі переробленого римського права. Впродовж багатьох століть в Італії зберігали свою силу і авторитет положення римського права, кодифіковані в VI столітті в Кодексі Юстиніана.

У 1865 р. в Італії були прийняті Цивільний, Процесуальний та Кримінально-процесуальний кодекси, що сприяло прогресивному процесу уніфікації права на всій території країни. Відповідно до панівної тоді французької моделі системи законодавства готувалося видання загальноіталійського кримінального кодексу, прийнятого в 1889 р.

Окрім видання найважливіших законів, що офіційно називалися ко-

дексами, в Італії була поширена практика публікації приватними видавництвами збірників законодавчих актів, що регулювали великі правові інститути і так само іменувалися кодексами (так було видано адміністративний, дорожній, аграрний кодекси, кодекси законів про охорону здоров'я, про народну освіту, про працю, про пенсії та ін.) [11, с. 280-281].

В Іспанії сучасна правова система склалася в XIX столітті після звільнення від французької окупації, де були прийняті кодекси законів про окремі галузі права. В цих кодексах відобразився вплив права Франції та деяких європейських країн, що випереджали Іспанію в розвитку.

Важливим джерелом, що мало велике значення для формування правової системи Іспанії є “Сім партид” (1256 – 1263 р.р.), що складався з частин, присвячених певним сферам правового регулювання: церковному праву (частина 1), королівській владі та діяльності органів управління (частина 2), судочинству (частина 3), сімейному праву (частина 4), договірному праву (частина 5), злочинам та покаранням (частини 6 та 7). Велике значення “Партид” обумовлено тим, що вони мали суттєвий вплив на розвиток не лише іспанського законодавства, а тривалий час безпосередньо застосовувалися як основне джерело права в іспанських колоніях Латинської Америки.

У 1805 р. було створено дванадцятитомний “Новітній звід”, після чого розвиток законодавства в Іспанії пішов шляхом видання кодексів, що охоплювали певні галузі права, або самостійних за значенням законів, що

регулювали окремі правові інститути. [11, с. 270-271].

“Англійське право залишається правом судової практики з двох причин: по-перше, судова практика продовжує керувати розвитком права в різних, досить важливих галузях, по-друге, англійські юристи досі не звільнилися від впливу традиції панування судової практики. Ця відданість традиції заважає англійським законам зайняти таке саме місце, як і закони і кодекси на Європейському континенті” [9, с. 262].

Як відомо, в Англії немає писаної конституції, і те, що англійці вважають конституцією являє собою комплекс норм законодавчого, а частіше судового походження, що гарантують основні свободи громадян і покликані обмежувати свавілля влади. “Класична теорія вбачає в законі (у вузькому розумінні цього слова) лише другорядне джерело права. Відповідно до цієї теорії закон привносить лише низку поправок і доповнень до права, створеного судовою практикою [9, с. 260].

Впродовж останнього століття, і особливо після Другої світової війни в Англії відбувався інтенсивний розвиток законодавства. З'явилося багато законів, що суттєво модифікували старе право: закони про сфери соціального забезпечення, освіти та охорони здоров'я, а також закони, що регулюють розвиток економіки, транспорту, міст. На відміну від французького підходу у Великобританії “Законом про правову комісію 1965 р. було створено новий орган, якому було доручено вивчити питання про необхідні реформи англійського права.

Однією з основних проблем, якою займалася комісія було визначено тлумачення законів.” [9, с. 261].

Окремо слід зазначити, що “у відповідності до Закону про права людини (ст. 4, п. 2) суди Великобританії уповноважені “робити відповідні подання (declarations)”, а точніше – подання про всі ті випадки, коли той чи інший закон або підзаконний акт, з їх точки зору не відповідає положенням Європейської конвенції або англійського Закону про права людини” [12].

Сучасний період розвитку кодифікації законодавства у країнах Європейського Союзу характеризується спільною тенденцією до запровадження у правотворчій та правозастосовній діяльності принципів належної адміністрації, що орієнтовані на забезпечення гарантій взаємодії громадян та органів публічної адміністрації, у тому числі щодо захисту від їх незаконних актів (рішень). Розглянемо на прикладі Франції сучасну кодифікаційну роботу у провідних країнах Європейського Союзу.

Звертаємо увагу на те, що доцільність створення спеціально уповноваженого органу з кодифікаційної роботи у Франції була об'єктивована у прийнятому у 1989 році Декреті про склад та функціонування Вищої комісії з кодифікації № 89-647 від 12 вересня 1989 [13].

У 2015 році Вища комісія з кодифікації займалася проектами з кодифікації семи 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 ре-кодифікації положень ордонансу (постанови) № 45-154 від 2 лютого 1945 року.

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

Окрему увагу пропонувалося приділити розробці законодавчої частини Загального кодексу державної служби; а також розробці загальної частини Кодексу публічних закупівель з метою модернізації заходів протидії корупції. Останні пропозиції стосувалися анонсованих у 2015 році урядом Франції завдань транспозиції положень директив в національний правопорядок, підготовку нового кодексу на зразок нахштальт підготовленого Кодексу відносин між громадянами та адміністрацією [14].

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 відмітила значний вплив ордонансу (постанови) № 2016-131 від 10 лютого 2016 року щодо реформи договірного права, 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 року щодо прав іноземців у Франції, було внесено зміни в статтю 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, с. 5].

В Україні Концепцією реформи адміністративного права України, підготовленою за дорученням Кабінету Міністрів України підготовленої у травні 1997 року “юридична наука спробувала належним чином реалізувати свій потенціал щодо концептуального обґрунтування напрямів і шляхів реформування однієї з фундаментальних галузей національного права”. [15, с. 63] При цьому, як зазначає акад. В. Б. Авер'янов, сукупність актів адміністративного законодавства виступає одним з елементів, що входять до предмету реформи адміністративного права, як зовнішня форма галузі адміністративного права.

Серед першочергових кодексів, що пропонувалося підготувати у той час були визначені: “Адміністративно-

процедурний кодекс (адміністративні несудові процедури); Адміністративний судово-процесуальний кодекс (адміністративне судочинство), Кодекс адміністративної відповідальності (розгляд справ про адміністративні проступки); Кодекс поведінки і дисциплінарної відповідальності державних службовців, Кодекс державної служби, Кодекс загального адміністративного права”. [15, с. 71].

В контексті проведеного дослідження слід підсумувати, що у процесі реформи адміністративного права України доцільно впроваджувати позитивний досвід правотворчої діяльності, кодифікаційної роботи, що здійснюється спеціально уповноваженими органами, зокрема, пропонуємо створити самостійний орган – Комісію з кодифікації, діяльність якої спрямувати на комплексну модернізацію та удосконалення чинного законодавства України.

З урахуванням вищевикладеного можна зробити наступні висновки:

1. Застосування історико-правового методу для дослідження розвитку системи законодавства та підходів до кодифікації адміністративного законодавства в країнах Європейського Союзу відіграє особливе значення, адже дозволяє виявити та проаналізувати основні форми, специфіку структури, особливості застосування, сферу дії кодифікованих актів законодавства, що дозволяє провести дослідження використаних в провідних європейських країнах моделей кодифікації та систематизації законодавства.

За результатами проведеного аналізу зроблено висновок про те, що ко-

декси стали невід’ємною складовою системи законодавства багатьох європейських країн, починаючи з XVIII ст., в яких було об’єктивовано результати кодифікації законодавства в публічно-правовій та приватно-правовій сферах. Зокрема, серед кодифікованих актів законодавства, що відіграли роль прикладу кодифікації законодавства в європейських країнах слід зазначити у Франції – Цивільний кодекс 1804 р., Цивільний процесуальний кодекс 1806 р., Торговий кодекс 1807 р., Кримінально-процесуальний кодекс 1808 р., Кримінальний кодекс 1810 р.; у Німеччині – Торгове уложення 1866 р. та Кримінальне уложення 1871 р., Цивільне процесуальне та Кримінально-процесуальне уложення, Закон про судоустрій 1877 р. та Цивільне уложення 1896 р.; в Австрії – Загальне цивільне уложення 1811 р., що мало значний вплив на розвиток законодавства країн, що входили до складу Австрійської імперії, та в деяких інших країнах (Угорщині, Румунії, Югославії, Греції, Швейцарії); в Італії – Цивільний, Процесуальний та Кримінально-процесуальний кодекси 1865 р. та прийняття загальноіталійського кримінального кодексу 1889 р.; в Іспанії – дванадцятитомний “Новітній звід” 1805 р.

2. Встановлено, що основні історичні періоди кодифікації адміністративно-правових норм у Франції можна представити наступним чином:

1) від Великої французької революції та прийняття Декларації прав людини і громадянина до 1789 р. по 1807 р., впродовж якого відбулася розробка та прийняття перших кодифікованих актів законодавства, що

зберегли значення та дію до сьогодні, з урахуванням внесення змін і доповнень, що відповідають сутнісним трансформаціям правовідносин;

2) ранній період теоретичних досліджень кодифікаційної роботи, що характеризувався ідеями удосконалення моделі кодифікації з метою удосконалення кодифікованих актів законодавства та спрощення їх застосування суб'єктами (споживачами) відповідних правовідносин;

3) з 1860 р. і до кінця століття, впродовж якого кодифікація адміністративного права стала центральною темою у дослідженнях різних теоретиків права, що дозволило сформувати єдине бачення та методологію кодифікаційної роботи;

4) з початку XIX століття розвинувся тематичний підхід до кодифікації адміністративно-правових норм, структура кодексу поділялася на тематичні розділи та доповнювалася судовими рішеннями, що дозволяло проілюструвати типові для цієї історичної епохи методи кодифікації законодавства. Розроблявся Кодекс законів, структурно поділений на 12 основних сфер;

5) середина XIX – початок XX століття: практично реалізуються ідеї кодифікації адміністративно-правових норм як засобу контролю за управлінською діяльністю;

6) середина XX – початок XXI століття: прийняття парламентом окремих кодифікованих актів законодавства в пріоритетно важливих сферах державного управління, спрямованість на полегшення взаємодії органів влади з приватними особами.

3. Виявлено, що тенденції кодифікації адміністративного законодавства обумовлені тісним взаємозв'язком з тенденціями розвитку правової системи країни, її належністю до певної групи країн в межах континентальної правової системи або англо-саксонської правової системи. А саме встановлено, що спільні тенденції кодифікації законодавства виявлені в таких країнах: 1) Франція, Іспанія 2) Німеччина, Австрія 3) Великобританія, Ірландія.

4. Врахування досвіду провідних країн Європейського Союзу щодо проведення кодифікаційної роботи та розвитку системи законодавства має важливе значення для модернізації та удосконалення національної системи законодавства. В сегменті адміністративного законодавства, на жаль, до цього часу не прийнято більшість з запропонованих Концепцією реформи адміністративного права України кодифікованих актів законодавства, що засвідчує про інертність кодифікаційної роботи, необхідність її стимулювання та фінансування на рівні державних програм, що забезпечують не тільки розробку текстів проектів кодексів, але й їх практичне впровадження.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпін: ВТФ “Перун”, 2009. – 1736 с.

2. Кругляков В. Деякі питання вдосконалення правотворчого процесу в Україні / В. Кругляков // Актуальні проблеми удосконалення законодавства у період інтеграції в Європейський Союз: Тези доп.

- всеукр. студ. конф. / Гол. ред. Л.І. Лазор. – Луганськ: Вид-во Східноукр. держ. ун-ту, 2000. – С. 54-58.
3. Марченко М.Н. Правовые системы современного мира. Учебное пособие. – М: ИКД «Зерцало-М», 2009. – 528 с.
4. Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира. Справочник. – М.: Юридическая литература 1993. – 256 с.
5. Bonnin C.-J. Principes d'Administration Publique pour servir à l'étude des lois administratives : et Considérations sur l'importance et la nécessité d'un Code administratif ; suivies du Projet de ce Code, Paris, Clament frères, 1809, 3ème éd., 1812.
6. Jullien A. Essai sur l'ordre, considéré dans l'administration publique et dans les sciences, Paris, Baudoin frères, 1818, p. 16.
7. Quillet P. N. État actuel de la législation sur l'administration des troupes, et particulièrement sur la solde et les traitemens militaires, Paris, Bailleul, 1803 (an 12)
8. Dessenne J. Code général français: contenant les lois et actes du Gouvernement publiés depuis l'ouverture des États-Généraux au 5 mai 1789, jusqu'au 8 juillet 1815, classés par ordre de matières, et annotés des arrêts et décisions de la Cour de Cassation, Paris, Menard et Dessenne, 1818.
9. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности: пер. с фр. В. А. Туманова. – М.: Междунар. отношения, 1997. – 400 с.
10. Саидов А. Х. Сравнительное право-ведение (основные правовые системы современности): Учебник / Под ред. В. А. Туманова. – М.: Юрист, 2003. – 448 с.
11. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / отв. ред. – д.ю.н., проф. А. Я. Сухарев. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 840 с.
12. Stevens R. Government and Judiciary // Bogdanor V. (ed.) The British Constitution on the Twentieth Century. Oxford, 2003. P. 333-365.
13. Décret № 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification [Електронний ресурс] Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000882945>.
14. Rapport annuel 2015 de la Commission supérieure de codification [Електронний ресурс] Режим доступу: https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/10346/120114/version/3/file/rapport_annuel_CSC_2015.pdf.
15. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. – 668 с.

Литвиненко Є. Ю. Історико-правовий аналіз кодифікації адміністративно-правових норм у провідних країнах Європейського Союзу.

У статті розглянуто підходи до кодифікації адміністративного законодавства, що сформувалися у провідних країнах Європейського Союзу у період XVIII – XXI ст.ст., що становить особливий інтерес для врахування методологічних та методичних рекомендацій з кодифікації адміністративно-правових норм, їх впровадження в правотворчій діяльності вітчизняних органів виконавчої влади.

Автором розкрито основні історичні періоди кодифікації адміністративно-правових норм у Франції, Німеччині, Великобританії, Італії, Іспанії, Австрії.

Розглянуто досвід кодифікаційної роботи спеціально створеної Вищої комісії з кодифікації у Франції, запропоновано врахувати окремі методичні та методологічні підходи для удосконалення роботи з кодифікації в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правова норма, адміністративне законодавство, кодифікація, історико-правовий метод, кодекс.

Литвиненко Е. Ю. Историко-правовой анализ кодификации административно-правовых норм в ведущих странах Европейского Союза.

В статье рассмотрены подходы к кодификации административного законодательства, сформировавшиеся в ведущих странах Европейского Союза в период XVIII -XXI веков, представляющие особый интерес для учета методологических и методических рекомендаций по кодификации административно-правовых норм, их внедрения в правотворческую деятельность отечественных органов исполнительной власти.

Автором раскрыты основные исторические периоды кодификации административно-правовых норм во Франции, Германии, Великобритании, Италии, Испании, Австрии.

Рассмотрен опыт кодификационной работы специально созданной Высшей комиссии по кодификации во Франции, предложено учесть отдельные методические и методологические подходы с целью усовершенствования кодификационной работы в Украине.

Ключевые слова: административно-правовая норма, административное законодательство, кодификация, историко-правовой метод, кодекс.