

Є.Ю. ЛИТВИНЕНКО

Євген Юрійович Литвиненко, аспірант Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ВИДІВ КОДИФІКАЦІЙНИХ АКТІВ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНІ

Актуальність теми зумовлена потребами розвитку системи адміністративного законодавства України з урахуванням вироблених європейською доктриною та практикою підходів до кодифікації адміністративного законодавства.

Кодифікація адміністративного законодавства в Україні виступає однією з провідних форм правотворчості, адміністративне законодавство налічує низку кодифікованих актів законодавства, проте до цього часу не досягнутими залишаються визначені у Концепції адміністративно-правової реформи та доктрині адміністративного права завдання розвитку підгалузей адміністративного законодавства з поступовою їх кодифікацією з урахуванням прикладів країн Європейського Союзу (далі – ЄС).

Метою даної статті є порівняльно-правовий аналіз основних видів кодифікаційних актів у системі адміністративного законодавства у країнах ЄС та Україні. Серед основних завдань слід визначити: 1) розкриття змісту та значення порівняльно-правового аналізу у державно-правових дослідженнях; 2) характеристика структури та змісту основних кодифікаційних актів адміністративного законодавства, прийнятих у період незалежності України; 3) аналіз основних видів кодифікаційних актів у країнах ЄС; 4) формулювання пропозиції та рекомендації з розвитку вітчизняного законодавства з урахуванням положень кодексів, що діють у країнах ЄС.

Теоретичну базу дослідження становлять наукові праці таких відомих учених-адміністративістів, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, Ю.В. Ващенко, Є.С. Герасименко, І.П. Голосніченко, І.С. Гриценко, П.В. Діхтієвський, Є.В. Додін, Ж.В. Завальна, Н.Ю. Задирака, Т.Є. Кагановська, Р.А. Калюжний, Л.Є. Кисіль, С.В. Ківалов, А.В. Кірмач, Л.В. Коваль, Т.О. Коломосьць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Д.М. Лук'янець Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, С.В. Петков, А.А. Пухтецька, А.О. Селіванов, О.Л. Соколенко, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко, В.П. Тимошук, Г.Й. Ткач, Н.В. Хорошак, Ю.С. Шемшученко, А.М. Школик та багатьох інших.

Серед європейських вчених та дослідників розглянуто праці таких науковців, як: П. Амселек, Г. Бребант, Ф. Бурдо, Г. Ведель, К. Гет'єр, І. Годемет, А.В. Дайсі, Ф. Жестаз, Ж. Зіллера, П. Делволве, П. Доллат, С. Касіс, Т. Ларзул, А. Лобадер, М. Ломбард, Ж. Моро, Р. Одент, Ж.-Л. Оберт, Ж. Раз, Ж. Ріверо, Б. Сейлер, Л. Філіп, К. Франчіні, П.-Л. Фрієр, М. Фромонт, Р. Шапюс, Ю. Шварце та інших.

Вивчення основних видів кодифікаційних актів, що були прийняті у післявоєнній Європі та у сучасний період, потребує використання низки правових методів, що допомагають з'ясувати не тільки методологічні, історичні, аксіологічні підходи їх розробників до структурування правових норм, їх об'єднання та розвитку у нових видах кодифікаційних актів, а й порівняльно-правовий метод, що полягає у зіставленні однопорядкових юридичних явищ, дефініцій, проваджень та з'ясуванні спільних і відмінних рис.

Як зазначає професор О.Ф. Скакун, «у даний час Україна переживає складний процес перетворення незалежної правової системи та її адаптації до постійно оновлюваних соціально-політичних та економічних умов. Важливу роль у цьому процесі може відіграти порівняльне правознавство, оскільки при врахуванні національних особливостей та збереженні правових традицій принципове значення набуває досвід, накопичений іншими країнами, в результаті вирішення аналогічних задач у цій сфері»¹.

При дослідженні змісту правових явищ і правових інститутів беруться до уваги підходи вироблені щодо вирішення економічних, соціальних та інших завдань у державі, взаємозв'язки з міжнародними та європейськими актами. Правила порівняльно-правового методу визначають обов'язкові вимоги щодо проведення порівняльно-правових досліджень. Одне з найважливіших полягає у тому, що «об'єкти порівняння повинні бути порівнюваними, тобто між ними в обов'язковому порядку повинен існувати прямий зв'язок»².

Застосування порівняльно-правового методу при дослідженні проблем кодифікації адміністративного законодавства дає змогу з'ясувати спільні та відмінні риси вироблених кодифікаційних актів, ознак, що належать одному й тому ж виду кодифікаційних актів, наявність у них схожих структур, цінностей, спільної сфери застосування, засад відповідальності та інших завдань.

«Критична оцінка зарубіжного досвіду перенесена на національну основу та застосування на практиці усього того, що відповідає місцевим реаліям, передбачає використання порівняльно-правового методу. З його допомогою можна встановити, як вирішується подібна задача в інших правових системах та з'ясува-

ти, наскільки таке рішення може бути застосовано у національній правовій системі³». Висловлену позицію підтримує вчений С.С. Алексєєв, який підкреслив, що «порівняльно-правовий метод дає змогу не лише виявити відмінності, риси наступності правових систем різних історичних типів та правових сімей, а й формулювати загальнотеоретичні положення і конструкції, виявляти закономірності функціонування і розвитку які враховують особливості правових систем різних соціальних структур, епох, країн»⁴.

А.Х. Саїдов зазначає, що «об'єкти порівняльно-правових досліджень можуть бути найрізноманітнішими: наприклад, це певна правова норма або окремих правовий інститут, галузь права або конкретна соціальна проблема, що вирішується за допомогою різних правових засобів у різних правових системах; об'єкт порівняння може бути і ширшим, наприклад, правова система або основні правові сім'ї сучасності⁵». Погоджуючись із висловленими позиціями, слід додати, що при застосуванні порівняльно-правового методу у державно-правових дослідженнях необхідно забезпечити проведення порівняння не тільки загальних рис, а й структури, форми, значення, змісту, соціальних та економічних аспектів реалізації досліджуваного правового явища.

У радянський період дослідження капіталістичних та соціалістичних правових систем вважалося несумісним через різний соціально-класовий стан суспільства, за змістом та значенням, соціальною спрямованістю таких систем, що знижувало вірогідність отримуваних висновків. На сьогодні означена різниця більше простежується між пострадянськими країнами та країнами ЄС. Але частина країн, які приєдналися до ЄС упродовж останніх десятиріч, забезпечили якісний перегляд змісту та спрямованості основних державно-правових інститутів, захист фундаментальних прав людини, утвердження демократії, розвиток громадянського суспільства.

Правила застосування порівняльно-правового методу передбачають обов'язковість врахування соціального та державного устрою країн, традицій та цінностей, правової культури, розвитку системи законодавства та ін. На думку видатного російського компаративіста Ю.О. Тихомирова, слід утримуватися від таких помилок: «невірний вибір критеріїв порівняльного аналізу, неврахування об'єктивних факторів і умов функціонування певних інститутів, запозичення неадекватних правових концепцій, неправильне використання юридичних понять і конструкцій, сліпе копіювання іноземних інститутів без їх адаптації»⁶.

Під час здійснення порівняння безпосередньо застосовуються правила юридичного аналізу, що об'єднують низку інтелектуальних методів та прийомів пізнання правових явищ з метою розробки та реалізації правових підходів до вирішення соціальних проблем. «Юридичний аналіз є галуззю юридичних знань, що вивчає способи та прийоми інтелектуального опрацювання правової матерії»⁷.

Кодифікація адміністративного законодавства в країнах ЄС використовувалася як одна з провідних форм систематизації законодавства задовго до вступу європейських країн до даної регіональної організації. Наприклад, кодифікація адміністративних процедур у Польщі була проведена у 1928 р., у Австрії – в 1925 р., у Чехословаччині – в 1928 р., в Югославії – в 1957 році. Отже, сучасний результат кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС ґрунтується на засадах кодифікації (принципах, об'єктах, фундаментальних цінностях), що сформувалися до утворення ЄС. У другій половині ХХ ст. основна увага приділялася розвитку соціального, міграційного, податкового законодавства, спрощенню адміністративних процедур, порядку подання петицій до органів публічної адміністрації, оскарження адміністративних актів до адміністративних судів.

В Україні трансформація правової системи на засадах демократії, поваги до фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, визнання основоположних європейських цінностей дістала закріплення в таких актах законодавства з 1990 р. : Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ, Акт про проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. № 1427 – ХІІ, Конституція України від 28 червня 1996 року. Проте розвиток вітчизняного адміністративного законодавства засвідчує поступ лише в окремих сферах: адміністративне судочинство, митне право, фінансове і банківське право, освітнє право, соціальне право, міграційне право.

Як зазначав В.В. Тищенко, «у радянський період склалися багатоманітні види кодифікаційних актів. Проте за усіх особливостей їх змісту та юридичної природи, а також зовнішніх відмінностей, їх об'єднує основна специфічна функція, що полягає в тому, що кодифікаційні акти покликані забезпечувати найбільш стабільне правове регулювання певної, як правило, однорідної групи суспільних відносин»⁸. Слід погодитися з висловленою науковою позицією та додати, що на сьогодні прийнято в системі адміністративного законодавства України багато різновидів кодифікаційних актів, проте лише частина з них містить положення, що відображають демократичні цінності, фундаментальні права і свободи людини і громадянина, удосконалення судового та позасудового механізму захисту порушених прав. З огляду на це важливо дослідити підходи європейських та сучасних українських вчених до виокремлення основних видів кодифікаційних актів, зокрема, актів адміністративного законодавства з метою його удосконалення засобами кодифікації.

Багатоманітність кодифікаційних актів ускладнює їх класифікацію за певною однією підставою, тому в науковій літературі наводяться різні класифікації кодифікаційних актів за наступними критеріями: 1) за юридичною силою; 2) за обсягом врегульованих суспільних відносин^{9,10,11}; 3) правила та інструкції¹².

На думку О.С. Йоффе, «принципи групування нормативних приписів підпорядкованих задачам найбільш чіткого законодавчо технічного оформлення певного кодифікаційного акта, враховують об'єктивно існуючу систему норм відповідної галузі права»¹³. Наведена позиція ілюструє підхід до виокремлення видів кодифікаційних актів з урахуванням їх місця в системі галузі, а також міжгалузевих зв'язків, що дає змогу об'єд-

нати в кодифікаційному акті не тільки однорідні суспільні відносини одного правового інституту, а й передбачити необхідні зв'язки з суміжними інститутами.

Кодифікаційний акт є безпосередньою метою будь-якої кодифікаційної діяльності, що затверджується відповідним правотворчим органом, а його зміст спрямований на якісний перегляд чинного законодавства, усунення суперечностей, викликаних розвитком правового регулювання суспільних відносин.

За специфікою юридичної сили кодифікаційних актів останні класифікуються за: а) юридичною силою та місцем органу, що видав кодифікаційний акт, у загальній системі правотворчих органів (кодифікаційні акти європейського законодавства; кодифікаційні акти колишнього СРСР; кодифікаційні акти окремих союзних республік колишнього СРСР; кодифікаційні акти окремих країн-членів ЄС); б) за результатом кодифікаційної діяльності: закони; основи; кодекси; підзаконні акти; акти органів державного управління в колишньому СРСР; акти публічної адміністрації в країнах ЄС; положення; статuti; в) за сферою поширення дії: союзні та республіканські акти; г) за значенням для регулювання суспільних відносин: цілепокладаючий характер нормативних актів, їх виключне регулювання найвищими законодавчими актами (особливе значення основ та кодексів щодо інших нормативних актів, які передбачають відповідність усіх інших некодифікованих актів їх положенням); г) за характером нормативних приписів: акти, що встановлюють загальні положення та принципи правового регулювання; акти, що охоплюють все законодавче регулювання певної сфери суспільних відносин, що становлять галузь права або правовий інститут; акти, які повністю врегульовують певну групу суспільних відносин, що охоплюють усі норми даної галузі права або правового інституту; д) за обсягом врегульованих відносин: акти, що охоплюють усі правові норми, що належать до даної галузі права; акти, що містять правові норми, які врегульовують найважливіші відносини певної галузі права; акти, що врегульовують відносини, що становлять правовий інститут або підгалузь права; е) за співвідношенням кодифікаційного акта та галузей права: комплексні та галузеві акти; є) за формою кодифікаційного акта: основи, основні начала законодавства, кодекси, устави, положення – характерні для радянського та сучасного українського законодавства; а в ЄС – директиви, регламенти, модельні кодекси, кодекси, закони, судова практика; ж) за вступом в силу: з моменту прийняття, з моменту опублікування, з моменту повідомлення осіб, на яких поширюється дія кодифікаційного акта.

Слід зазначити, що хоча вид кодифікаційного акта за назвою може збігатися в країнах ЄС та в Україні, проте їх зміст, структура, об'єкти кодифікації різняться.

Одним із основних видів кодифікаційних актів виступає закон. Загальнофілософське розуміння закону значно різниться від його наукового розуміння, а також спеціального – морального або юридичного значення. Найширший обсяг розуміння поняття закону – загальнофілософський, що передбачає «закон як елемент розвитку всезагальності, що означає внутрішні, стійкі, необхідні суттєві зв'язки та відносини між явищами, що обумовлюють їх упорядкований розвиток та зміни»¹⁴. Категоричний імператив І. Канта виступає класичним аналогом морального закону, якому не завжди властиве чітке формулювання його положень. У юридичному розумінні «закон – це особливий письмовий документ, що втілює спосіб (форму) регулювання певної сфери суспільних відносин органами державної влади (переважно законодавчої або ж самим народом)»¹⁵.

Основні види законів у науковому розумінні прийнято поділяти за наступними підставами: 1) за рівнем детермінованості процесів – статичні та динамічні закони; 2) за специфікою процесів розвитку природного та соціального світу – природні та соціальні закони; 3) за ступенем загальності та сферою дії – загальні та спеціальні закони; 4) за значенням у системі – закони організації, функціонування та розвитку системи; 5) за способом вираження залежності між явищами та процесами – закони математичні, закони фізичні, закони природного відбору¹⁶.

У країнах ЄС розуміння закону базується на його класичному розумінні, сформульованому у римському писаному праві, в якому були визначені вимоги для визнання правового припису в якості закону. «Було визнано обов'язковим, щоб закон походив від органу, що має відповідні повноваження, так чи інакше втілював інтереси усього римського народу та щоб він був належним чином оприлюднений: таємний правовий акт не міг мати верховної юридичної сили. Для його прийняття закон повинен був бути доведеним до відома громадян – виставлений магістром заздалегідь на спеціальному місці форуму. Закон повинен був містити наступні обов'язкові елементи: вступну частину, зміст та санкцію за порушення закону»¹⁷.

В Україні поняття закону в енциклопедичній літературі визначено як нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою України, що регулює найважливіші суспільні відносини, виражає волю та інтереси більшості населення України, закріплює основні права людини, правові механізми їх реалізації та захисту та має найвищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів.

Закони виступають центральним елементом законодавства, яке у широкому розумінні охоплює сукупність чинних нормативно-правових актів (законів, постанов, указів, наказів, інструкцій), що регулюють правовідносини в державі. За основними видами закони поділяються на загальні та галузеві. У вузькому розумінні поняття законодавства охоплює лише сукупність законів, виданих вищим законодавчим органом влади за визначеною у законі процедурою.

Найширше коло суб'єктів права законодавчої ініціативи встановлено у країнах зі змішаною республіканською і парламентською формами правління, а процедури реалізації права законодавчої ініціативи обумовлені внутрішньою побудовою представницьких органів.

Наступним основним видом кодифікаційних актів є кодекс. У вітчизняній енциклопедичній літературі поняття кодексу визначено як нормативний (законодавчий) акт, який об'єднує норми права певної галузі

законодавства (Цивільний кодекс України, Кримінальний кодекс України), а також підгалузей права (Митний кодекс України, Повітряний кодекс України). Кодекс є законом, у якому об'єднано систему норм певної галузі права. Його статті розташовуються у суворій логічній послідовності, відбивають внутрішню структуру галузі права.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) було прийнято 7 грудня 1984 р., у ньому систематизовано склади адміністративних правопорушень та адміністративні стягнення, що можуть накладатися за їх вчинення фізичними особами. Цей кодекс не поширюється на юридичних осіб, санкції окремих статей передбачають накладення стягнення на керівника підприємства як фізичну особу.

У розділі I КУпАП передбачено, що основним завданням КУпАП є «охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством»¹⁸. Окремо слід зазначити, що у даному структурному елементі КУпАП встановлено обсяг поняття «законодавство України про адміністративні правопорушення», що складається з цього Кодексу та інших законів України.

Станом на 9 квітня 2018 р. КУпАП передбачає поділ на розділи, частини та глави, які розміщені у послідовності згідно з об'єктами, що підлягають захисту. Наприклад, глава 6 – Адміністративні правопорушення, що посягають на власність; глава 12 – Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності; глава 15 – Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління. Загалом у КУпАП налічується два розділи, дві частини і 39 глав.

Проте структурні частини КУпАП потребують удосконалення як з боку змісту, так і кількісних параметрів. Зокрема, видається не виправданим виокремлення самостійного вступного розділу КУпАП, який не входить до Загальної частини, хоча й передбачає загальні положення, що класично розміщуються саме в цьому структурному елементі. Частина глав містить додаткову нумерацію, при цьому використовуються різні підходи до визначення їх місця в структурі кодексу (примітки та цифри). Зазначений недолік потребує усунення шляхом проведення загальної нумерації глав. У контексті оновлення вітчизняного законодавства, на наш погляд, необхідно додати перехідні положення щодо розмежування сфери дії КУпАП та інших кодексів, введення в дію яких необхідно в контексті проведення адміністративно-правової реформи.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) – діючий кодифікований акт законодавства України у формі кодексу, створений у контексті реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні на основі німецького досвіду з метою захисту суб'єктивних прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з владними суб'єктами. Активну участь у розробці проекту КАСУ взяли видатні українські вчені: В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, В.С. Стефанчук. КАСУ був прийнятий Верховною Радою України у 2005 р., проте у зв'язку із проведеною судовою реформою в Україні та переглядом судової структури суттєві зміни були внесені щодо ланок судочинства, специфіки розгляду спорів адміністративними судами України.

Станом на 21 квітня 2018 р. КАСУ до юрисдикції адміністративних судів віднесено: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття та проходження громадянами публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу адміністративних договорів; 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, визначених законом; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо доступу до публічної інформації; 8) спори щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; 9) спори щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій; 10) спори щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування; 11) спори фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах щодо закупівель товарів, робіт і послуг для потреб оборони; 12) спори щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону¹⁹. Порівняно із редакцією 2005 р. відбулося значне розширення переліку категорій спорів, підсудних адміністративним судам, проте до цього часу не впровадженими залишаються категорії спорів, що передбачають відповідальність органів публічної адміністрації перед приватними особами, у тому числі за професійний ризик, відшкодування моральної шкоди, заподіяної діями та майном органів публічної адміністрації.

Перелік категорій спорів, підсудних адміністративним судам в Україні, необхідно розширити з урахуванням досвіду не тільки Німеччини, а й Франції, Іспанії, Португалії, у яких більш докладно приділено увагу проблематиці захисту фундаментальних прав людини засобами адміністративного судочинства. Зокрема, ст. 4 Закону Португалії від 19 лютого 2002 р. «Про статус адміністративних та фіскальних трибуналів», до компетенції останніх передано, зокрема, розгляд спорів, що мають на меті: «а) захист фундаментальних прав, а також визначених законом інтересів, що ґрунтуються на нормах адміністративного права; б) контроль за законністю нормативно-правових актів органів публічної адміністрації, що прийняті на основі норм адміністративного права; в) контроль за законністю актів, прийнятих державою, регіонами, навіть, якщо вони не належать до органів публічної адміністрації; г) контроль за законністю правил та рішень, прийнятих приват-

ною особою на виконання їх адміністративних (управлінських) повноважень»²⁰. Висловлена пропозиція наводить приклад деталізованого закріплення окремих категорій спорів, підсудних адміністративним судам у сфері захисту фундаментальних прав людини, що заслуговує, на нашу думку, врахування в КАСУ в наступній редакції.

Доповнити ч. 1 ст. 19 КАСУ положеннями, що визначають предметну підсудність спорів адміністративним судам окремими самостійними пунктами: 13) спори щодо захисту фундаментальних прав людини та законних інтересів, що реалізуються на основі норм адміністративного права та захищаються на основі приписів адміністративного права; 14) спори з приводу притягнення до позадоговірної відповідальності осіб публічного права, у тому числі щодо відшкодування шкоди, завданої у зв'язку з реалізацією владних управлінських функцій; 15) спори щодо притягнення до позадоговірної відповідальності приватних осіб, що здійснювали на підставі закону або договору повноваження держави, її органів, а також колективних суб'єктів публічного права.

На окрему увагу заслуговує впровадження низки центральних категорій та понять у КАСУ з урахуванням європейського досвіду, а саме: поняття та видів адміністративних актів, адміністративних контрактів публічної адміністрації, відповідальність органів публічної адміністрації.

Структура КАСУ передбачає поділ на сім розділів: розділ I – Загальні положення, розділ II – Позовне провадження, розділ III – Перегляд судових рішень, розділ IV – Процесуальні питання, пов'язані з виконанням судових рішень в адміністративних справах, розділ V – Відновлення втраченого судового провадження, розділ VI – Прикінцеві положення, розділ VII – Перехідні положення. Поділ розділів на глави та параграфи нерівномірний, загальна кількість статей станом на 21 квітня 2018 р. – 391. Наведена структура КАСУ значно відрізняється від сучасних європейських підходів до структурної організації процесуальних кодексів, тому вітчизняний підхід потребує врахування нових об'єктів правового захисту, які впроваджуються у національну правову систему (гідність людини, права людини тощо).

У главі I КАСУ визначено поняття верховенства права у вузькому процесуальному розумінні, тому потребує перегляду змісту та закріплення у наступній редакції з урахуванням змісту та значення принципу верховенства права у міжнародних та законодавчих актах України, рішенні Конституційного Суду України тощо. Викласти у новій редакції ч. 1 ст. 6 КАСУ «Верховенство права»: 1. Суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого визнається неприпустимим порушення прав людини, встановлення обмеження здійснення прав і свобод людини, забезпечується доступ до суду та судового розгляду справ, неприпустимість свавілля органів публічної влади, встановлення меж дискреційних повноважень, забезпечення ефективного контролю.

Окремо слід зазначити, що КАСУ є прикладом класичної кодифікації норм процесуального права, який має специфіку щодо інших галузевих процесуальних кодексів, таких як Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України. Означена специфіка визначається належністю спорів, що віднесені до розгляду в порядку КАСУ, до сфери забезпечення загального блага, інтересів усього суспільства, публічного інтересу, інтересу держави, загального економічного інтересу, в яких юридичні наслідки переважною мірою виникають у публічно-правовій сфері.

КАСУ не передбачає можливості об'єднання проваджень цивільного та адміністративного судочинства, хоча таке повноваження притаманне адміністративним судам окремих європейських країн, що представляють французьку адміністративну традицію (Франція, Португалія, Греція). З урахуванням вищевикладеного подальше удосконалення КАСУ передбачається з урахуванням нових видів категорій спорів та проваджень за участю органів публічної адміністрації країн-членів ЄС.

Окрему увагу в даній статті слід приділити прикладу кодифікаційного акта країни-члена ЄС, що не властивий вітчизняному адміністративному законодавству.

«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 Ордоном (постановою) № 2006-460 від 21 квітня 2006 р.²¹, що об'єднує у французькому праві законодавчі положення, що визначають правовий статус майна осіб публічного права.

Зокрема, у ЗКВПО дістали нормативне закріплення: 1) порядок набуття майна на платній та безоплатній основі; 2) процедури набуття майна у Франції та особливості щодо 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 з нерухомістю; 7) специфічні положення щодо заморських департаментів та розташованого у них майна.

26 липня 2005 р. було прийнято Закон № 2005-842 щодо утвердження та модернізації економіки²², 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 роботи урядом 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 невідкладних завдань уряду було забезпечити важливі правила захисту публічного майна, зокрема щодо його невідчужуваності. Таким чином до публічного майна, що належить особі публічного права, віднесено: майно, що використовується для безпосередньої взаємодії з громадянами; майно, що задіяно у 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 наступні основні категорії згідно із законом: нерухоме майно, яке є необхідною частиною майна публічних осіб; дороги; дерева та ліси, що регулюються відповідно до окремого режиму.

Майно поділяється на «нематеріальне» (права) та «об'єкти матеріального світу». Останнє складається з двох видів: 1) нерухоме майно, яке закріплене та не може бути транспортоване без заподіяння шкоди, зокрема, це конструкції, вмонтовані в землю; 2) майно, яке може бути легко транспортоване та належить до рухомого майна.

Проаналізуємо основні ознаки нерухомого публічного майна: 1) належність особі публічного права; 2) пряме використання майна у взаємодії з громадянами; 3) використання при наданні публічних послуг, якщо таке майно є необхідним для виконання завдань органом публічної адміністрації.

Що стосується майна, яке належить комуні та яке має статус співвласності з особою приватного права, не може належати до загального режиму публічного майна.

Використання майна в публічній сфері також може бути спільним, тобто колективним або приватним. Таким чином, публічна сфера має залучати громадян до, наприклад, здійснення контролю за пішоходами та автомобілістами. Проте режим майна залежатиме від способу спільного використання та задіяних суб'єктів і об'єктів (наприклад, використання каналізації для водо- та газопостачання).

Спільне використання майна визнається анонімним, неперсоніфікованим, що надає користь громадянам, які юридично не ідентифікуються та не повинні бути наділені правомочностями фізичної або юридичної особи. Таке користування може бути тільки тимчасовим та має відповідати конкретним потребам і цілям діяльності публічної влади. Також слід узагальнити, що таке спільне використання майна ґрунтується на принципах вільного доступу, безоплатного надання та рівного доступу для всіх заінтересованих осіб.

Використання майна в приватних цілях у публічній сфері є персоналізованим. Передбачається необхідність отримання свідоцтва про право власності або право управління означеним майном. Таке свідоцтво надає його власнику ексклюзивне право (він є єдиним, який має право використовувати місцезнаходження майна, що закріплено за ним) та на постійній основі використовувати означене. За таке приватне використання майна здійснюється плата відповідно до тих переваг, що їх отримує володілець відповідного свідоцтва. Форми дозволів можуть стосуватися: тимчасового дозволу на використання майна, права паркування, розміщення терас кафе на тротуарах вулиць, відведення спеціальних місць для стоянки таксі та велосипедного транспорту.

У ст. 2122-1 ЗКВПО встановлено загальні принципи використання майна: «ніхто не може, окрім осіб, що мають свідоцтво про право використання майна, займати приміщення осіб публічного права, зазначене в статті 1 ЗКВПО або використовувати за правилами загального доступу»²³.

У ст. 2122-4 ЗКВПО передбачено використання сервітутів, відповідно до його розуміння, закріпленого у ст. 637 Цивільного кодексу Французької Республіки. Слід звернути увагу, що згідно з положеннями ст. 639 Цивільного кодексу введено три великі групи сервітутів: 1) сервітути, які встановлюються, виходячи з природних особливостей місця, що пов'язано із земельною ділянкою; 2) сервітути, встановлені законом для цілей публічного використання («адміністративні сервітути», наприклад, сервітути для проходу пішоходів у спеціально визначених місцях або у випадку надзвичайних ситуацій); 3) сервітути, встановлені згодою громадян (угода між двома сусідами).

За зайняття або використання публічного майна здійснюється плата (фр. – *redevance*), окрім випадків, встановлених законом. Їх розмір обраховується відповідно до положень ст. ст. 2125-3–2125-5, 2321-1–2323-14 ЗКВПО.

Юридичний режим спільного використання майна передбачає встановлення винятків щодо оплати вищезазначених зборів, а саме комуни відповідно до ст. 2125-2 ЗКВПО, які самостійно здійснюють надання послуг з водопостачання, звільняються від сплати будь-яких зборів на підставі виконання обов'язку держави в публічно-правовій сфері.

Відповідно до ст. ст. 1311-2–1311-4-1 ЗКВПО передбачено надання дозволу на використання майна в публічній сфері, що має офіційну назву *Vaux Emphytéotique Administratif*, що надається з метою виконання територіальною громадою за власний кошт важливого завдання в сфері надання публічних послуг або реалізації завдань з метою забезпечення загального інтересу, які належать до їх компетенції. Надані права не можуть бути передані іншим територіальним громадам, так само як і обов'язки, передбачені дозволами. Такі дозволи видаються на період від 18 до 99 років.

Також ЗКВПО передбачає окремий вид дозволу на тимчасове використання майна. Він укладаються територіальними утвореннями відповідно до поставлених завдань, переважно стосуються будівельно-конструкторських робіт та нерухомих інсталяцій за власний рахунок з метою виконання завдання з надання публічних послуг або з метою виконання завдань загального інтересу, що належать до їх компетенції. Такі дозволи надаються на строк до 70 років, мінімальний строк не визначено.

У результаті проведення дослідження слід зробити такі висновки.

1. При дослідженні змісту правових явищ, правових інститутів беруться до уваги підходи, вироблені щодо розв'язання економічних, соціальних та інших завдань у державі, взаємозв'язки з міжнародними та європейськими актами. Правила порівняльно-правового методу визначають обов'язкові вимоги щодо проведення порівняльно-правових досліджень. Проте у державно-правових дослідженнях дуже важко забезпечити комплексне дослідження, яке б враховувало не поверхові, а істотні ознаки досліджуваних явищ, адже згадані прямі зв'язки часто не є очевидними для дослідника, а формально закріплені зв'язки в юридичній практиці можуть бути відсутніми або фактично не застосовуватися.

2. В Україні досі не прийнятими залишаються надзвичайно важливі кодифікаційні акти у сфері адміністративних процедур та звернень громадян, адміністративно-деліктного права, публічного майна, інформаційного права. З огляду на це подальше дослідження видів кодифікаційних актів у країнах ЄС створить теоретико-методологічну основу удосконалення кодифікаційної роботи в Україні, у тому числі стосовно системи адміністративного законодавства нашої держави.

3. У країнах ЄС та Україні зберігаються спільні підходи щодо розмежування загальнофілософського, наукового розуміння поняття закону, а специфіка юридичного розуміння закону обумовлена особливостями соціальної сфери суспільного життя та його розвитку в умовах демократичної соціальної формації і становлення інститутів демократичного громадянського суспільства в Україні. Отже, у законах, як актах кодифікації законодавства, законодавець не тільки визначає, а й упорядковує, формулює основні правила, вимоги, виконання яких обов'язкове для всіх членів суспільства.

4. Слід висловити наступні пропозиції щодо удосконалення КУПАП: а) удосконалити структурування Загальної та Особливої частин, переглянути поділ на глави та розділи, їх нумерацію. З урахуванням європейського досвіду змінити ієрархію об'єктів адміністративно-правового регулювання та змінити черговість розміщення структурних елементів кодексу (від найважливіших до спеціальних); б) низка глав були додані до КУПАП пізніше у кількості 4–5 статей, що не може становити самостійний розділ, тому пропонується об'єднання невеликих по обсягом глав у один розділ; в) винести за рамки врегульованих КУПАП положень окремі глави, що передбачають накладення адміністративних стягнень в окремих сферах, наприклад, будівництво, фінансове право та їх об'єднання з положеннями основних законів в цих сферах з метою їх подальшої кодифікації.

5. Дослідження французького досвіду правового регулювання та кодифікації норм, що визначають правовий статус майна осіб публічного права, дає змогу зробити низку висновків та рекомендацій для удосконалення вітчизняного правового регулювання та проведення кодифікації законодавства в зазначеній сфері.

Вважаємо за необхідне ініціювати розробку Кодексу України про власність осіб публічного права з метою систематизації положень Конституції України, законів та підзаконних актів, які передбачають загальний та спеціальний режими використання майна, що належить органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, комунальним підприємствам, установам, організаціям, приватним особам, що тимчасово в межах наданих дозволів використовують майно осіб публічного права. Врахування французького досвіду кодифікації законодавства у зазначеній сфері дає змогу визнати доцільним об'єднання в пропонованому Кодексі законодавчих положень щодо приватного та публічного майна.

¹ Скакун О.Ф. Место общего сравнительного правоведения в системе юридических наук и его официальный статус / О.Ф. Скакун // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: зб. наук. статей ; за ред. Ю.С. Шемшученка, О.В. Кресіна. – К.: Інститут держави і права ім. Корецького НАН України, Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, Київський університет права НАН України, 2006. – С. 6.

² Тилле А.А. Сравнительный метод в юридических дисциплинах / А.А. Тилле, Г.В. Швеков. – М.: Высшая школа, 1973. – С. 13

³ Скакун О.Ф. Вказана праця.

⁴ Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. / С.С. Алексеев. – М., Юридическая литература, 1981. – Т. 1. – С. 32–33.

⁵ Саидов А.Х. Сравнительное правоведение и юридическая география мира / А.Х. Саидов. – М., 1993. – С. 51–52.

⁶ Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения / Ю.А. Тихомиров. – М.: Норма, 1996. – С. 54–55.

⁷ Козюк М.Н. Сравнительное правоведение и юридический анализ: методологические проблемы / М.Н. Козюк // Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: зб. наук. статей / за ред. Ю.С. Шемшученка, О.В. Кресіна. – К.: Ін-т держави і права ім. Корецького НАН України; Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, Київський університет права НАН України, 2006. – С. 108.

⁸ Тищенко В.В. Виды кодификационных актов / В.В. Тищенко // Правотворчество в СССР / под ред. проф. А.В. Мицкевича. – М.: Юридическая литература, 1974. – С. 247–248.

⁹ Там само. – С. 319 с.

¹⁰ Мицкевич А.В. Акты высших органов Советского государства / А.В. Мицкевич. – М.: Юридическая литература, 1967. – С. 150.

¹¹ Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов / А.С. Пиголкин. – М.: Юридическая литература, 1968. – С. 115.

¹² Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника / Д.А. Керимов. – М.: Госюриздат, 1962. – С. 42.

¹³ Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права / О.С. Иоффе // Ученые записки ВНИИСЗ. – М., 1968. – Вып. 14. – С. 47.

¹⁴ Философский словарь / авт.-сост.: И.В. Андрущенко, О.А. Вусатюк, С.В. Линецкий, А.В. Шуба. – К.: А.С.К., 2006. – С. 294.

¹⁵ Там само. – С. 296.

¹⁶ Там само.

¹⁷ Большая юридическая энциклопедия : более 2 000 юридических терминов и понятий / под ред. В.В. Аванесян, С.В. Андреева, Е.В. Белякова, Е.В. Глазова, Л.В. Дудкина и др. – Самое полное современное издание. – М.: Эксмо, 2008. – С. 197.

¹⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // База даних «Законодавство України» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (Дата звернення: 08.04.2018).

¹⁹ Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.

²⁰ Fromont M. Droit administrative des Etats europeens, Paris, Presses Universitaires de France, 2006. – P. 141.

²¹ Code général de la propriété des personnes publiques: l'ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006 // Data base «Legifrance» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070299&dateTexte=20080505> (Date of review 15.05.2018)

²² Loi n 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie Data base «Legifrance» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000451890> (Date of review 15.05.2018).

²³ Code général de la propriété des personnes publiques: l'ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006 // Data base «Legifrance» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070299&dateTexte=20080505> (Date of review 15.05.2018).

Резюме

Литвиненко Є.Ю. Порівняльно-правовий аналіз основних видів кодифікаційних актів у країнах Європейського Союзу та України.

У даній статті автором розглянуто специфіку застосування порівняльно-правового методу при дослідженні державно-правових явищ, правила його застосування для формулювання вірогідних висновків та рекомендацій при порівнянні адміністративно-правових інститутів, положень актів адміністративного законодавства країн Європейського Союзу та України.

Автором розглянуто основні види кодифікаційних актів у країнах Європейського Союзу та України, проаналізовано зміст та структуру кодексів, що були прийняті в Україні в період незалежності, а також кодексів європейських країн, прийняття яких пропонується для удосконалення вітчизняної системи адміністративного законодавства.

Ключові слова: порівняльно-правовий метод, кодифікація, адміністративне законодавство, кодекс, Європейський Союз.

Резюме

Литвиненко Е.Ю. Сравнительно-правовой анализ основных видов кодификационных актов в странах Европейского Союза и Украины.

В данной статье автором рассмотрена специфика применения сравнительно-правового метода при исследовании государственно-правовых явлений, правила его применения для формирования возможных выводов и рекомендаций при сравнении административно-правовых институтов, положений актов административного законодательства стран Европейского Союза и Украины.

Автором рассмотрены основные виды кодификационных актов в странах Европейского Союза и Украины, проанализировано содержание и структуру кодексов, принятых в Украине в период независимости, а также кодексов европейских стран, принятие которых предлагается для совершенствования отечественной системы административного законодательства.

Ключевые слова: сравнительно-правовой метод, кодификация, административное законодательство, кодекс, Европейский Союз.

Summary

Lytvynenko Y. Comparative legal analysis of the main types of codified acts in the European Union countries and Ukraine.

In the proposed article author has reviewed specifics of comparative legal method application in state legal studies, rules of its application for formulating of possible conclusions and recommendations for comparison of the main administrative legal institutes, provisions of administrative legislative acts in the European Union countries and Ukraine.

Author described the main types of codified acts in the countries of the European Union and Ukraine, analyzed the essence and structure of the codes, enacted in Ukraine during the period of independence, as well as of European codes that could be recommended for future implementation into domestic system of administrative legislation.

Key words: comparative legal method, codification, administrative legislation, code, European Union.