КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ЛИТВИНЕНКО ЄВГЕН ЮРІЙОВИЧ

УДК 342.9:340.134:341.231.14(4-672ЄС+477)(043.3)

ДИСЕРТАЦІЯ
КОДИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНІ

Спеціальність 081 – Право
Галузь знань – 08 Право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____
Литвиненко Є. Ю.

Науковий керівник – **ВІЛЬГУШИНСЬКИЙ Михайло Йосипович**, доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2020

АНОТАЦІЯ

Литвиненко Є. Ю. Кодифікація адміністративного законодавства в країнах Європейського Союзу та Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі 08 право за спеціальністю 081 право. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка – Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2020.

Дисертація є самостійною завершеною науковою працею, присвяченою комплексному дослідженню кодифікації адміністративного законодавства в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) та Україні. Автором здійснено порівняльно-правовий аналіз кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС та Україні, в результаті розроблено адміністративно-правові засади кодифікації адміністративного законодавства України з урахуванням європейського досвіду нормативного закріплення аксіологічних засад та моделей кодифікації адміністративного законодавства, видів та змісту кодифікаційних актів, сучасних гарантій реалізації та захисту прав громадян.

Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена необхідністю комплексного оновлення вітчизняних підходів до кодифікації адміністративного законодавства, розвитку системи адміністративного законодавства України у зв'язку з формуванням демократичних інститутів правової держави, забезпечення реалізації та захисту фундаментальних прав людини в сфері виконавчої влади, врахування європейських стандартів діяльності органів публічної адміністрації.

Сформульовано пропозиції щодо удосконалення кодифікаційної роботи в Україні, обґрунтовано доцільність створення Кодифікаційної комісії при Президенті України, уповноваженої здійснювати кодифікаційну роботу на постійній основі, за провідними напрямами правового регулювання, що не обмежуються впровадженими в Україні кодифікованими актами

законодавства. На прикладі кодифікації адміністративного законодавства у Франції проілюстровано досвід прийняття двадцяти трьох кодексів у публічно-правовій сфері. Зроблено висновки про необхідність удосконалення кодифікаційної роботи в Україні, доцільність запровадження низки нових кодексів в публічно-правовій сфері.

Встановлено, що 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 адміністративної реформи, затвердженій Указом Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. та доктрині адміністративного права завдання розвитку підгалузей адміністративного законодавства з поступовою їх кодифікацією з урахуванням досвіду країн ЄС.

Розглянуто порівняльно-правовий, теоретико- та історико-правові аспекти проведення кодифікації адміністративного законодавства в країнах-членах ЄС та в Україні. Узагальнено, що у вітчизняній правовій літературі кодифікацію законодавства розглядають як один з основних видів систематизації законодавства, ефективну форму правотворчості, засіб якісного перегляду великого нормативно-правового масиву, що має важливе значення для спрощення правового регулювання у пріоритетних сферах розвитку законодавства.

В Україні до означених пріоритетних сфер необхідно віднести розвиток статусного законодавства про центральні органи виконавчої влади та їх взаємодію з громадянами, адміністративно-процедурне законодавство, адміністративно-процесуальне законодавство, законодавство про публічну (державну) службу, законодавство про основну діяльності органів локальної публічної адміністрації та низку інших важливих напрямів в адміністративно-політичній, соціально-культурній та економічній сферах.

Досліджено зміст поняття кодифікації та зроблено висновок про те, що кодифікаційна робота є основним, центральним елеменом кодифікації як

складного процесу, пов’язаного з якісною переробкою норм чинного законодавства та підготовкою кодексів. Розгляд основних форм систематизації дозволив провести порівняння змісту ознак кодифікації та консолідації адміністративного законодавства. Проаналізований досвід країн ЄС засвідчує можливі напрями удосконалення кодифікаційної роботи в Україні, адже в європейських країнах розвиток системи законодавства характеризується комплексністю, дієвістю, орієнтованістю на захист прав громадян, усунення бюрократичних перешкод у взаємодії з органами державної влади.

Кодифікація адміністративного законодавства виконує важливу функцію закріплення цінностей, об’єктів правового регулювання. Для визначення аксіологічних засад кодифікації адміністративного законодавства автором розглянуто не тільки презумпції, принципи, засади адміністративного законодавства, відображені в кодифікованих актах законодавства в країнах ЄС та Україні, але й з’ясовано фундаментальні характеристики моделей організації публічної адміністрації, адже її система, функції та специфіка реалізації повноважень обумовлюють взаємодію приватних осіб з органами публічної адміністрації, що змінюються відповідно до історичних форм організації суспільства.

Обґрунтовано доцільність додаткового впровадження з урахуванням французького, німецького підходів, самостійних кодексів, що стосуватимуться не тільки адміністративно-деліктного, а й адміністративно-процедурного аспекту, а також враховуватимуть потреби кодифікації норм публічного фінансового права, публічного майнового права, публічної служби та її видів, в соціально-культурній сфері – про освіту, про спорт; про відповідальність органів публічної адміністрації перед громадянами тощо.

Як засвідчує історія розвитку системи законодавства у Федеративній Республіці Німеччині, систематизація та кодифікація законодавства не є самостійними явищами, а тісно пов'язаними із розвитком правової системи в цілому, що породжує взаємообумовлені правові наслідки не тільки для

діяльності органів публічної адміністрації, приватних осіб, але 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, зроблено висновок про те, 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. Поряд з цим необхідно зазначити, що це не применшує значної ролі судового прецеденту, що визнається джерелом права у англійському, шотландському, північно-ірландському праві. Це також обумовлено тим, що в даній правовій системі зберігається традиційний розподіл на сфери регулювання нормами загального права та актами законодавства.

Врахування досвіду провідних країн ЄС 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 адміністративної реформи в Україні кодифікованих актів законодавства, що засвідчує про інертність кодифікаційної роботи, необхідність її стимулювання та фінансування на рівні державних програм, що передбачатимуть не тільки розробку тексту проекту кодексу, але й їх практичне впровадження.

Ключові слова: кодифікація, адміністративне законодавство, систематизація, консолідація, кодекс, адміністративно-правова реформа, порівняльно-правовий метод, правотворчість, Європейський Союз, права людини.

ABSTRACT

Y. Lytvynenko. Codification of administrative legislation in the European Union member-states and Ukraine. – *Qualifying scientific work on the manuscript rights.*

Thesis for the degree of Doctor of Philosophy by program subject area 08 Law, specialization 081 Law. – Taras Shevchenko National University of Kyiv – Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2020.

This thesis contains independent comprehensive scientific research of administrative legislation codification in the European Union member-states (hereinafter - EU) and Ukraine. Author conducted comparative legal analysis of administrative legislation codification in the EU and Ukraine that resulted into development of administrative legal grounds of administrative legislation codification in Ukraine with respect to European experience of normative fixation of axiological grounds, models of administrative legislation codification, types and essence of codification acts, modern guaranties of citizen`s rights realization and protection.

Actuality of the chosen theme of the thesis is substantiated by the necessity to provide complex renewal of domestic approaches to codification of administrative legislation, development of the system of administrative legislation in Ukraine regarding establishment of democratic institutions of the legal state, providing realization and protection of fundamental rights in the sphere of executive power, introduction of European standards of public administration activity.

Author formulated proposals on improvement of codification activity in Ukraine, substantiated recommendation of establishment of Codification commission subordinated to the President of Ukraine, empowered to perform codification activity on constant basis according to the main spheres of legal regulation, not limited by the introducted in Ukraine codified legislative acts. On the example of administrative legislation codification in France author illustrated experience of almost complete codification of norms in the public-law sphere,

covering twenty-three codes. Conclusions relating further improvement of codification activity in Ukraine, the appropriateness of introducing a number of new codes in public-law sphere have been made.

Author concluded, that codification of administrative legislation in Ukraine is one of the leading forms of law-making, administrative legislation contains a range of codified legislative acts, but till this time had not been reached the aims, defined in the Concept of administrative and legal reform, approved by Enactment of the President of Ukraine № 810/98, dated July 22, 1998, as well as of the doctrine of administrative law regarding development of sub-branches of administrative legislation with their gradual codification with respect to experience of the European Union member-states.

Author reviewed comparative legal, theoretical-and-legal, historical-and-legal aspects of administrative legislation codification in the EU and Ukraine. Author generalized, that in the domestic legal literature codification of legislation is considered as one of the main types of legislation systematization, effective law-drafting form and a source of qualitative review of a significant range of legal normative acts, that has important meaning for facilitation of legal regulation in the priority spheres of legislation development.

In Ukraine to the above-mentioned priority spheres should be mentioned development of statutory legislation on central executive authorities and their interaction with citizens, legislation on administrative procedure, legislation on administrative adjudication, legislation on public (state) service, legislation on basic activities of local public administration bodies and a number of other important approaches in the administrative and political, social-and-cultural and economic spheres.

Author revealed the essence of the notion of codification, made the conclusion on that the codification work is the main, central element of codification as a complex process related to the qualitative review of the norms of the current legislation and the drafting of codes. Considering the main forms of systematization made it possible to compare the essence, features of codification and consolidation

of administrative legislation. The considered experience of the EU member-states proved possible approaches for improvement of codification work in Ukraine, as in European countries development of the system of legislation is characterized by complexity, efficiency, orientation on protecting the rights of citizens, elimination of bureaucratic obstacles in interaction with state authorities.

Codification of administrative legislation fulfills an important function of fixing the values and objects of legal regulation. To determine the axiological grounds of administrative legislation codification, it is necessary to consider not only presumptions, grounds, principles of administrative legislation, defined in the codified legislative acts in the EU member-states and in Ukraine, but also to clarify the fundamental characteristics of the model of public administration, as its system, functions and specifics of exercising their powers determine the interaction of individuals with public administration bodies, that change in accordance with the historical forms of society organization.

Author substantiated the necessity of additional implementation on the basis of french, german experience of independent codes that would cover not only administrative delicts, administrative procedure spheres, but also take into account the needs of codification of public finance, public property rights, public services and its types, in social and cultural sphere – on education, on sports; on responsibility of public administration before citizens, etc.

As history demonstrates development of legislation in the Federal Republic of Germany, classification and codification of legislation are not a separate phenomena, but closely associated with the development of the legal system as a whole, generating interdependent legal consequences not only for the public administration, private individuals, but for the whole range of participators in the aforementioned relations, in such a way providing complex modeling approaches to the legal regulation of the priority areas of social development.

Having reviewed the British experience of the system of law and system of legislation, author concluded, that nowadays systematization of legislation, particularly in the form of codification and consolidation becomes more and more

important, for example in the form of codification and consolidation, exercised both at the level of a separate branch of law or it`s institutes. In addition, it should be noted that the role of court decisions should not be underestimated, as being recognized as a source of law in English, Scottish, Northern Ireland law. This is also due to the fact that in the mentioned legal system remains traditional distribution into the spheres of regulation by the normes of general law and legislative acts.

Taking into account the experience of the leading countries of the EU regarding codification activity and development of the system of legislation have essential meaning for modernization and improvement of the national system of legislation. Unfortunately, in the sphere of administrative legislation, till this time had not been approved a range of codified legislative acts defined by the Concept of administrative reform in Ukraine, such a state of facts testifies inertia of codification activity, necessity of its stimulation and financing at the level of state programs, that would ensure not only the drafting of the text of the draft code, but also their practical implementation.

Key words: codification, administrative legislation, systematization, consolidation, code, administrative legal reform, comparative legal method, law-drafting activity, the European Union, human rights.

Список опублікованих праць за темою дисертації:

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Литвиненко Є. Ю. Доктринальні підходи до загальної кодифікації адміністративного законодавства. *Юридична Україна*. 2018. № 8. С. 15-20.

2. Литвиненко Є. Ю. Порівняльно-правовий аналіз основних видів кодифікаційних актів у країнах Європейського Союзу та Україні. *Часопис Київського університету права*. 2018. №1. С. 112-119.

3. Литвиненко Є. Ю. Європейський досвід кодифікації адміністративно-процедурного законодавства. *Юридична Україна*. 2017. №7-8 (175-176). С. 67-74.

4. Литвиненко Є. Ю. Кодифікаційні акти у системі адміністративного законодавства: порівняльно-правовий аспект. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 2(20). С. 13-21.

5. Литвиненко Є. Ю. Актуальні проблеми кодифікації адміністративного законодавства в європейських країнах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спеціальний випуск, присвячений Міжнародній науковій конференції «Актуальні проблеми вітчизняного права» в рамках VII-х наукових читань, присвячених пам'яті В.М. Корецького*. Ч. 2. Дніпро, 2017. С.130 -135.

6. Литвиненко Є. Ю. Загальна характеристика кодифікації адміністративного законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4 .С.105 -110 .

7. Литвиненко Є. Ю. Історико-правовий аналіз кодифікації адміністративно-правових норм у провідних країнах Європейського Союзу. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 4 (18). С. 32-46.

8. Lytvynenko Y. Improvement of organizational legal grounds of codification of administrative legislation. *European political and law discourse.* 2019. Volume 6. Issue 4. P. 29-37.

9. Литвиненко Е. Ю. Современное развитие кодификационной работы в ведущих европейских странах. *Legea si Viata.* 2019. № 4/2 (328). С.116 - 119.

10. Литвиненко Е. Ю. Кодифицированные акты в системе административного законодательства: сравнительно-правовой аспект. *Legea si Viata. 2017.* № 10/2 (310). С. 49-52.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

11. Литвиненко Є.Ю. Функціональний аналіз кодифікації адміністративного законодавства. *Particularităile adaptării legislatiei Republicii Moldova si Ucrainei la legislatia Uniunii Europene.* Conferinţa internaţională ştiinţifico-practică (Chişinău, 23-24 martie 2018). Chişinău: Tipogr. «Cetatea de Sus», 2019. P. 96 - 98.

12. Литвиненко Є.Ю. Пропозиції з удосконалення кодифікаційної роботи в Україні з урахуванням європейського досвіду (на прикладі адміністративного законодавства). *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Харків, 1-2 лютого 2019 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 78 - 80.

13. Литвиненко Є.Ю. Щодо розвитку видів кодифікаційної діяльності. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні:* матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 22-23 лютого 2019 р.). Запоріжжя: Запорізька міська організація «Істина», 2019. С. 69 - 71.

14. Литвиненко Є.Ю. Кодифікаційні акти в країнах Європейського Союзу. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Одеса, 9-10 березня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 46-49.

15. Литвиненко Є.Ю. Удосконалення категорій спорів, підсудних адміністративним судам: порівняльно-правовий аспект. *Розвиток правової системи України в умовах сьогодення*: матеріали Міжнародної наук.- практ. конференції. (м. Харків, 4-5 травня 2018 р.). Харків, Східноукраїнська наука юридична організація, 2018. С. 61-63.

16. Литвиненко Є.Ю. Характеристика польського і російського підходів до кодифікації адміністративного законодавства. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 23-24 лютого 2018 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 61-63.

17. Литвиненко Є.Ю. Врахування концептуальних засад природного права у процесі кодифікації адміністративного законодавства (на прикладі підходів Ю. Хабермаса та Б. Аккермана). *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку:* матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Харків, 3-4 серпня 2018 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2018. С. 62-66.

18. Lytvynenko Y. Modern demands to the form of administrative acts in European codified legislative acts. *Адміністративний акт: теорія та практика:* матеріали II Міжнародної наук.-практ. конференції. (м. Київ, 9 жовтня 2017 р.). Під заг. ред. д.ю.н., проф., В.М. Бевзенка. Київ: ВД »Дакор», 2018. С. 81-84.

19. Литвиненко Є.Ю. Основні європейські моделі кодифікації адміністративного законодавства. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 27-28 липня 2018 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С.72-75.

20. Литвиненко Е.Ю. О развитии теоретико-правовых оснований кодификации как формы систематизации административного законодательства. *Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення:* матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Одеса, 13-14 жовтня 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 73-76.

21. Литвиненко Є.Ю. Сучасний досвід кодифікації адміністративного законодавства у Французькій Республіці та Україні. *Актуальні питання*

державотворення в Україні: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Київ, 19 травня 2017 р.) / ред. кол.: д.ю.н. І.С. Гриценко (голова), к.ю.н. І.С. Сахарук (відп. ред.) та ін.: в 2 т. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2017. Т.1. С.212-213.

22. Литвиненко Є.Ю. Розвиток адміністративного законодавства в умовах глобалізації. *Сучасні правові системи умовах глобалізації: реалії та перспективи*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Київ, 10-11 березня 2017 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 64-67.

23. Литвиненко Є.Ю. Значення кодифікації адміністративного законодавства для розвитку галузі адміністративного права України. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин:* матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Одеса, 10-11 березня 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 104-107.

24. Литвиненко Є.Ю. Закріплення адміністративно-правових гарантій прав людини в законодавстві України. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права:* збірник тез Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Львів, 17-18 береня 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 73-75.

25. Литвиненко Є.Ю. Історико-правові передумови закріплення аксіологічних цінностей в адміністративному законодавстві. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки - прогрес законодавства України майбутнього*: збірник тез Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Дніпро, 13-14 січня 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 61-63.

26. Литвиненко Є.Ю. Кодифікація адміністративного законодавства: порівняльно-правовий аспект. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії:* збірник тез Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Львів, 16-17 грудня 2016 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. Ч.2. С. 29-32.

27. Литвиненко Є.Ю. Кодифікація адміністративного законодавства про власність осіб публічного права. *Пріоритетні напрями модернізації системи*

права України: збірник тез Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 23-24 грудня 2016 р.) Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. С. 177-180.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ……. 17

ВСТУП..... 18

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА……. 31

1.1. Адміністративно-правові засади кодифікації адміністративного законодавства ……..... 31

1.2. Історико-правовий аналіз кодифікації адміністративного законодавства……..... 55

1.3. Аксіологічні засади кодифікації адміністративного законодавства……. 69

Висновки до Розділу 1 95

РОЗДІЛ 2. ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНІ…… 98

2.1. Види кодифікаційних актів у країнах Європейського Союзу та Україні……..……..… 98

2.2. Характеристика основних напрямів кодифікації адміністративного законодавства у країнах Європейського Союзу 116

2.3. Український досвід кодифікації адміністративного законодавства: сучасний стан та перспективи……..…. 126

Висновки до Розділу 2 ……...…… 134

РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ……..…… 137

3.1. Пропозиції з удосконалення організаційно-правового забезпечення кодифікаційної роботи ……..……..……. 137

3.2. Пріоритетні напрями кодифікації вітчизняного адміністративного законодавства…… 154

Висновки до Розділу 3…… 163
ВИСНОВКИ…… 165
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ…… 173
Додаток А……...……... 195

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВБ	Об’єднане Королівство Великобританії та Північної Ірландії
ВККФ	Вища кодифікаційна комісія Франції
ВРУ	Верховна Рада України
ЄС	Європейський Союз
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЗКВПО	Загальний кодекс про власність осіб публічного права
КАС України	Кодекс адміністративного судочинства України
КМУ	Кабінет Міністрів України
КУ	Конституція України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МКЮС	Міжнародна комісія юристів «Справедливість»
НАН України	Національна академія наук України
НАПрН України	Національна академія правових наук України
РЄ	Рада Європи
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
ФРН	Федеративна Республіка Німеччина

ВСТУП

Актуальність теми. Розвиток адміністративно-правових засад кодифікації адміністративного законодавства в Україні обумовлений необхідністю комплексного оновлення підходів до кодифікації адміністративного законодавства в зв'язку з формуванням демократичних інститутів правової держави, трансформацією правової системи та необхідністю забезпечення реалізації та захисту фундаментальних прав людини в сфері виконавчої влади з урахуванням європейських стандартів діяльності органів публічної адміністрації.

У вітчизняній правовій літературі кодифікацію законодавства розглядають як один з основних видів систематизації законодавства, ефективну форму правотворчості, засіб якісного перегляду великого нормативно-правового масиву, що має важливе значення для спрощення правового регулювання у пріоритетних сферах розвитку законодавства. Кодифікація адміністративного законодавства в Україні виступає однією з провідних форм правотворчості, проте, до цього часу не досягнутими залишаються визначені у Концепції адміністративної реформи в Україні та доктрині адміністративного права завдання розвитку підгалузей адміністративного законодавства з поступовою їх кодифікацією з урахуванням прикладів країн Європейського Союзу (далі – ЄС).

За період з 24 серпня 1991 року в Україні було прийнято наступні кодифікаційні акти: 2 конституції; 3 основ законодавства; 25 кодексів; понад 6500 законів; 252 статути; 265 регламентів; 203 директиви; 1216 резолюцій з урахуванням актів міжнародного законодавства. У європейському законодавстві кодифікаційні акти приймаються на наднаціональному та національному рівнях: на першому - за означений період було прийнято 4 діючі Договори про заснування ЄС; 7 Угод про вступ до ЄС; 5837 регламентів; 1027 директив; на другому рівні - у країнах-членах ЄС кодифікація адміністративного законодавства була проведена у зв'язку

з поглибленням європейської інтеграції на засадах децентралізації публічної адміністрації, удосконалення захисту прав людини у сфері виконавчої влади.

Закріплення спільних аксіологічних цінностей ЄС об'єктивовано в нових редакціях конституцій європейських країн та низці нових кодифікаційних актів законодавства в публічно-правовій сфері. Зокрема, у Франції було прийнято двадцять три кодекси, що становить значний інтерес для інноваційного розвитку вітчизняного адміністративного права при проведенні порівняльно-правових досліджень.

Серед пріоритетних напрямів подальшої кодифікаційної роботи в Україні слід визначити розвиток статусного законодавства про центральні органи виконавчої влади та їх взаємодію з громадянами, адміністративно-процедурне законодавство, адміністративно-процесуальне законодавство, законодавство про публічну (державну) службу, законодавство про основи діяльності органів локальної публічної адміністрації тощо. Комплексність дослідження необхідно забезпечити з урахуванням підходів щодо кодифікації адміністративного законодавства не тільки у французькій, але й у німецькій, британській правових системах.

Враховуючи викладене, проведення комплексного дослідження сучасних європейських підходів до кодифікації адміністративного законодавства, аксіологічних засад, моделей кодифікації адміністративного законодавства відповідають стратегічним завданням реалізації державної політики України та розвитку громадянського суспільства, нагальним потребам приведення законодавства України у відповідність до європейських стандартів реалізації та захисту прав людини і громадянина у сфері виконавчої влади.

Наведене свідчить про актуальність проведення комплексного дослідження адміністративно-правових засад кодифікації адміністративного законодавства в порівняльно-правовому аспекті.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до «Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016-2020 рр.», затверджених Постановою Загальних Зборів Національної

академії правових наук України (далі – НАПрН України) від 03 березня 2016 р.; «Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р.», затверджених Постановою Кабінету Міністрів України (далі - КМУ) від 07 вересня 2011 р. № 942.

Дисертаційне дослідження спрямовано на реалізацію основних положень Стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012; Указу Президента України від 25 січня 2012 р. № 32/2012 «Питання сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні», виконано відповідно до наукової теми юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка «Доктрина права в правовій системі України: теоретичний і практичний аспекти» № 11 БФ 042-01 (2011-2015 р.р.), номер державної реєстрації 0111U008337) та «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС» № 16 БФ 042-01 (2016-2019 р.р.).

Тема дисертаційного дослідження затверджена Вченою Радою юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка (протокол від 21 листопада 2016 р. № 3).

Мета і завдання дослідження. *Метою* дослідження є розробка адміністративно-правових засад кодифікації адміністративного законодавства України на основі порівняльно-правового аналізу сучасних підходів до кодифікації адміністративного законодавства у країнах ЄС та Україні, а також формулювання наукового обгрунтованих висновків та практичних рекомендацій з удосконалення кодифікаційної роботи та системи адміністративного закондавства з урахуванням європейського досвіду.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність послідовного розвязання наступних *завдань:*

- охарактеризувати в порівняльно-правовому аспекті підходи до кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС та Україні;

- проаналізувати історико-правові засади розвитку адміністративного законодавства в країнах ЄС та Україні в контексті посилення європейської інтеграції (XX-XXI ст.);

- з'ясувати аксіологічні засади кодифікації адміністративного законодавства у країнах ЄС та Україні та сформулювати пропозиції щодо розвитку вітчизняного законодавства, удосконалення кодифікаційної роботи;

- визначити сучасне місце кодифікації як форми систематизації законодавства в діяльності органів публічної адміністрації;

- окреслити характерні риси кодифікаційної роботи в установах Ради Європи (далі – РЄ) та ЄС, її значення для уніфікації адміністративно-правового регулювання;

- розкрити специфіку постійної кодифікаційної роботи (діяльності) на прикладі Вищої кодифікаційної комісії Франції (далі – ВККФ);

- сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення кодифікаційної роботи в Україні, її організаційно-правового забезпечення з урахуванням європейської правотворчої та правозастосовної практики;

- визначити перспективи удосконалення кодифікації адміністративного законодавства України з урахуванням європейського досвіду.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у публічно-правовій сфері з приводу кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС та Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади кодифікації адміністративного законодавства у країнах ЄС та Україні в порівняльно-правовому аспекті.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження становить сукупність загальних та спеціальних методів пізнання, використання яких дозволило досягти мети дослідження, забезпечило наукову достовірність та аргументованість отриманих результатів.

У дисертації використано сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових та спеціально-наукових методів. У ході дослідження

застосовані наступні методи: *діалектичний метод* – у процесі пізнання сутності, підходів до кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС та Україні (підрозділ 1.2); *порівняльно-правовий метод* – для аналізу правового регулювання, підходів до кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС та Україні (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2,); *історико-правовий метод* – для висвітлення розвитку аксіологічних засад кодифікації адміністративного законодавства (підрозділ 1.2); *системний метод* – для з'ясування системи адміністративного законодавства та взаємозвязків між нормами адміністративного права (підрозділи 1.1, 2.1); *логіко-семантичний метод* – для уточнення і визначення змісту понять «кодифікація адміністративного законодавства», «консолідація адміністративного законодавства» та «систематизація адміністративного законодавства» в адміністративно-правовій доктрині (підрозділ 1.1); *метод класифікації* був використаний для поділу адміністративного законодавства на основні підсистеми, що відповідають пріоритетним напрямам розвитку адміністративного законодавства України, в межах виділених складових досліджено проведену роботу з кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС, РЄ та Україні (підрозділ 3.2); *статистичний метод* – для вивчення кількісних показників систематизованих актів адміністративного законодавства в окремо розглянутих кодифікаційних актах законодавства країн ЄС (підрозділ 2.2).

Теоретико- методологічну основу дослідження становлять праці відомих учених-адміністративістів: 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. Коломоєць, 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. Пєтков, А.А. Пухтецька, А.О. Селіванов, О.Л. Соколенко, С.Г. Стеценко, М.М.

Тищенко, В.П. Тимощук, Г.Й. Ткач, Н.В. Хорощак, Ю.С. Шемшученко, А.М. Школик та багатьох інших.

Розробкою питань кодифікації адміністративного законодавства займалися провідні європейські вчені та дослідники: П. Амселек, Г. Бребант, Ф. Бурдо, Г.Ведель, К. Гетьєр, І. Годемет, А.В. Дайсі, Ф. Жестаз, Ж. Зіллер, 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 інші; а також у дисертаційному дослідженні враховані теоретичні висновки та узагальнення російських вчених: А.П. Агапова, С.С. Алєксєєва, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило К.С Бельского, О.М. Козиріна, А.П. Клюшніченка, Ю.М. Козлова, О.Е. Луньова, В.В. Лазарєва, О.Е. Лейста, В.С. Нерсесянца, Д.М. Овсянка, С.М. Пєтрова, Л.Л. Попова, Н.І. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, Б.П. Спасова, Ю.М. Старилова, Ю.В. Тихомирова.

Нормативну основу дослідження становлять Конституція України, міжнародні договори, згода на обовязковість яких надана Верховною Радою України, закони України, постанови Верховної Ради України, акти Президента України та КМУ, нормативні акти державних колегіальних органів, законодавство ЄС, акти РЄ, акти національного законодавства країн-членів ЄС.

Емпіричною базою дослідження є, зокрема, узагальнення правотворчої, правозастосовної та судової практики, у т.ч. Європейського суду з прав людини (далі - ЄСПЛ), соціологічні дослідження громадської думки, офіційні статистичні матеріали, що розкривають різні аспекти досліджуваної проблематики.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС та Україні, в ході якого сформульовано низку нових теоретичних висновків та практичних узагальнень, зокрема:

уперше:

- проведено комлесний порівняльно-правовий аналіз європейського та вітчизняного досвіду кодифікації адміністративного законодавства та встановлено, що в останній чверті XX – на поч. XXI ст. у європейських країнах була проведена розробка та закріплення у кодифікаційних актах фундаментальних прав людини, адміністративно-правових гарантій їх реалізації та захисту у взаємовідносинах з органами європейської адміністрації, ефективних адміністративно-правових механізмів, що забезпечують здійснення контролю за прийняттям адміністративних актів, у тому числі судового контролю, та притягнення до адміністративної відповідальності осіб публічного та приватного права у разі порушення норм, приписів у публічно-правовій сфері, що потребує системного впровадження у вітчизняній правотворчій, правозастосовній діяльності;

- обгрунтовано положення про те, що розвиток вітчизняного адміністративного законодавства засвідчує поступ лише в окремих сферах: адміністративне судочинство, митне право, фінансове і банківське право, освітнє право, соціальне право, міграційне право, але досі не прийнятими залишаються надзвичайно важливі кодифікаційні акти у сфері адміністративних процедур та звернень громадян, адміністративно-деліктного права, публічного майна, інформаційного права; та обгрунтовано доцільність розробки та прийняття в Україні низки нових кодексів, що сприятиме оновленню та спрощенню адміністративного законодавства з урахуванням вимог країн ЄС, а саме: Кодекс України про власність осіб публічного права, Адміністративно-процедурний кодекс України на основі концепції належної адміністрації, Адміністративно-деліктний кодекс України, Виборчий кодекс України, Споживчий кодекс України, а також удосконалення положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі - КАС України);

- запропоновано створення самостійного органу, уповноваженого на постійній основі здійснювати кодифікацію законодавства – Кодифікаційної комісії при Президентові України, формою роботи якої визначено чергові та позачергові сесії, розроблено організаційно-правові засади її діяльності,

зокрема, передбачено структурний поділ, що об'єднуватиме постійно діючі комітети галузевого спрямування;

- запропоновано запровадження нових категорій спорів, підсудних адміністративним судам в Україні відповідно до КАС України у сфері захисту фундаментальних прав людини, а саме щодо: 1) захисту фундаментальних прав, законних інтересів осіб, що грунтуються на нормах адміністративного права; 2) контроль за законністю нормативно-правових актів органів публічної адміністрації, що прийняті на основі норм адміністративного права; 3) контроль за законністю актів, прийнятих державою, регіонами, навіть, якщо вони не належать до органів публічної адміністрації; 4) контроль за законністю правил та рішень, прийнятих приватною особою на виконання їх адміністративних (управлінських) повноважень;

удосконалено:

- визначення основних європейських моделей кодифікації адміністративного законодавства (перша модель грунтується на коцепції належної адміністрації, застосована у більшості країн ЄС для кодифікації адміністративних процедур; друга модель – грунтується на частковій кодифікації та є прикладом консолідації проваджень із судового перегляду, застосована у Великобританії (далі – ВБ) та встановлено, що в українському адміністративному законодавстві досі не враховано концепцію належної адміністрації, тому її використання як системоутворюючого елемента першої моделі кодифікації сприятиме оновленню вітчизняного адміністративного законодавства з урахуванням вимог демократичної правової держави;

- розуміння новітніх підходів до кодифікації законодавства у Франції в межах програми кодифікації, проведеної ВККФ (перший підхід стосувався розробки пропозицій загальної кодифікації, другий підхід полягав у виробленні низки модельних проваджень з прецедентним значенням з метою спрощення та раціоналізації проваджень); а також в Італії, де у процесі кодифікації на органи публічної адміністрації було покладено низку загальних обов'язків та вимог, що стосувалися посилення прозорості та

відповідальності, захисту даних, процедур планування діяльності; у Федеративній Республіці Німеччини (далі – ФРН) кодифіковано значну кількість сфер адміністративної діяльності в акті про адміністративну процедуру, що обумовлено тим, що німецький народ вважає адміністрацію основним виконавцем закону, чим забезпечується висока якість німецької адміністрації;

- вітчизняні підходи до кодифікації адміністративно-процедурного законодавства з урахуванням реформ адміністративно-процедурного законодавства, проведених у країнах-членах ЄС, особливо у тих, що знаходились під значним впливом колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) (зокрема, Болгарія, Польща та ін.) з метою спрощення взаємодії органів публічної адміністрації усіх рівнів з особами публічного та приватного права на основі концепції належної адміністрації, впровадженої в європейському кодифікованому акті – Модельному кодексі РЄ з належної адміністрації;

- розуміння специфіки КАС України відносно інших галузевих процесуальних кодексів таких як Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України, що визначається належністю спорів, що віднесені до розгляду у порядку КАС України 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;

набули подальшого розвитку:

- пропозиції з проведення кодифікації адміністративного законодавства України у формі постійної кодифікаційної діяльності, що координуватиметься Кодифікаційною комісією при Президентові України, положення про яку передбачатиме створення у її складі комітетів за галузевою спрямованістю;

- визначення цілей кодифікації адміністративного законодавства, серед яких особливо важливими є підвищення ефективності діяльності адміністрації

та підвищення рівня надання послуг громадянам (встановлені за результатом аналізу британського та французького досвіду кодифікації адміністративного законодавства);

- розуміння результату кодифікації, що полягає у прийнятті кодифікаційного нормативно-правового акту, що характеризуються внутрішньо узгодженою структурою та змістом, відповідно до об'єктів кодифікації, за якими здійснюється поділ на структурні частини, та який може бути об'єктивований у вигляді різних за правовою формою актів: конституція, основи законодавства, закон, кодекс, статут, регламент, директива, тому їх комплексне дослідження та взаємодія, значення для кодифікації адміністративного законодавства України має стати пріоритетом подальшої кодифікаційної роботи;

- положення про значення кодифікації адміністративно-процедурного законодавства не тільки як виду систематизації законодавства, ефективної форми правотворчості, засобу якісного перегляду нормативно-правового масиву, але й засобу удосконалення заходів контролю за діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, захисту фундаментальних прав людини у сфері виконавчої влади, що передбачає можливості квазі-судового та судового оскаржень адміністративних актів у разі порушення прав фізичних, юридичних осіб тощо, що сприяє становленню нових органів – омбудсменів, спеціальних комісій, парламентських комітетів, посередників, діяльність яких пов'язана з оскарженням індивідуальних актів, що негативно вплинули на реалізацію прав громадян у сфері виконавчої влади;

- положення про розуміння поняття «верховенства права» у КАС України з урахуванням його змісту та значення, закріпленого у міжнародних європейських актах законодавства, рішеннях Конституційного суду України, Європейського суду з прав людини. У зв'язку з чим пропонується викласти у новій редакції ч.1 ст. 6 КАС України: «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, перевищення меж дискреційних повноважень, забезпечується ефективний контроль за реалізацією прав і основоположних свобод людини, що гарантуються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»;

- доповнити ч.1 ст. 19 КАС України положеннями, що визначають предметну підсудність спорів адміністративним судам наступними пунктами: 16) спори щодо захисту фундаментальних прав людини та законних інтересів, що реалізуються на основі норм адміністративного права та захищаються на основі приписів адміністративного права; 17) спори з приводу притягнення до позадоговірної відповідальності осіб публічного права, у тому числі щодо відшкодування шкоди, завданої у зв'язку з реалізацією публічно-владних управлінських функцій; 18) спори щодо притягення до позадоговірної відповідальності приватних осіб, що здійснювали на підставі закону або договору повноваження держави, її органів, а також колективних суб'єктів публічного права;

- розширення можливостей об'єднання проваджень цивільного та адміністративного судочинства з урахуванням аналогічного досвіду Франції, Португалії, Греції, що сприятиме подальшому удосконаленню КАС України з урахуванням нових видів категорій спорів та проваджень за участю органів публічної адміністрації.

Практичне значення одержаних результатів. Висновки та пропозиції, що сформульовані в результаті проведеного дослідження, можуть бути застосовані:

-*у законотворчій діяльності* – для формулювання пропозицій і рекомендацій з удосконалення чинних, прийняття нових кодифікаційних актів законодавства України, зокрема, удосконалення чинного статусного законодавства, систематизації адміністративного законодавства вцілому;

- *у науково-дослідній діяльності* – для подальшого розвитку доктринальних, методологічних підходів до кодифікації адміністративного законодавства з урахуванням досвіду країн-членів ЄС;

- *у правозастосовній діяльності* – для удосконалення діяльності органів публічної адміністрації з урахуванням європейських стандартів діяльності публічної адміністрації, закріплених в сучасних кодифікаційних актах країн-членів ЄС;

- *у навчальному процесі* – під час викладання курсу «Адміністративне право України», «Становлення публічної адміністрації в Україні», «Порівняльне адміністративне право», спеціальних навчальних курсів щодо кодифікації законодавства, розробки методичних рекомендацій для державних службовців.

Особистий внесок здобувача. Сформульовані в дисертації наукові положення та висновки є результатом особистих досліджень дисертанта.

Апробація результатів дисертації. Результати проведеного дослідження, його висновки та узагальнення були оприлюднені та апробовані у иступах автора під час міжнародних науково-практичних конференцій: Міжнародна науково-практична конференція «Particularităţile adaptării legislaţiei Republicii Moldova şi Ucrainei la legislaţia Uniunii Europene» (м. Кишинев, 23-24 березня 2019 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 22-23 лютого 2019 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Рівень ефетивості та ефективність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (1-2 лютого 2019 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Харків, 3-4 серпня 2018 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення» (м. Запоріжжя, 27-28 липня 2018 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Розвиток правової системи України в умовах

сьогодення» (м. Харків, 4-5 травня 2018 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (м. Одеса, 9-10 березня 2018 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 23-24 лютого 2018 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (м. Одеса, 13-14 жовтня 2017 р.); ІІ Міжнародна науково-практична конференція «Адміністративний акт: теорія та практика» (м. Київ, 9 жовтня 2017 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (м. Одеса, 10-11 березня 2017 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Київ, 10-11 березня 2017 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (м. Львів, 17-18 береня 2017 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього» (м. Дніпро, 13-14 січня 2017 р.); Всеукраїнська науково-практична конференція «Пріоритетні напрями модернізації системи права України» (м. Запоріжжя, 23-24 грудня 2016 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії» (м. Львів, 16-17 грудня 2016 р.)

Публікації. Основні результати дослідження викладено в 27 наукових публікаціях, з яких: 7 - статті в наукових фахових виданнях України, 3 - статті в наукових фахових зарубіжних виданнях, 17 – тези доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, що об’єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 193 сторінки, список використаних джерел (214 найменувань) – 22 сторінки.

РОЗДІЛ 1.
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

1.1. Теоретико-правові засади кодифікації адміністративного законодавства

Важливість дослідження європейського та українського досвіду кодифікації адміністративного законодавства зумовлена необхідністю комплексного оновлення системи адміністративного законодавства України у зв'язку з формуванням демократичних інститутів правової держави, забезпеченням реалізації та захисту фундаментальних прав людини в сфері виконавчої влади в Україні, врахуванням європейських стандартів діяльності органів публічної адміністрації у вітчизняному законодавстві.

Кодифікація адміністративного законодавства в Україні виступає однією з провідних форм правотворчості, адміністративне законодавство налічує ряд кодифікованих актів законодавства, проте до цього часу не досягнутими залишаються визначені у «Концепції адміністративно-правової реформи», затвердженій Указом Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. та доктрині адміністративного права завдання розвитку підгалузей адміністративного законодавства з поступовою їх кодифікацією з урахуванням прикладів країн ЄС.

Актуальність дослідження сучасних підходів до кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС та Україні обумовлена спільними тенденціями значного зростання кількості правових актів, оскільки їх загальна кількість для окремих країн у багатьох випадках обраховується вже не тисячами або десятками тисяч, а сотнями тисяч законів та підзаконних актів.

Стрімке збільшення системи законодавства та особливо кількості актів адміністративних органів пов'язано з глибокими економічними та політичними процесами, що відбуваються в сучасному суспільстві. В

економічній сфері ці процеси пов’язані з розвитком монополій, їх об’єднання з державою для досягнення цілей збереження встановленого способу перерозподілу національних доходів на користь монополістичного капіталу. В політичній сфері ці процеси пов’язані зі зміною ролі парламента, уряду, президента, проведенням реформ на центральному рівні, що впроваджуються в контексті децентралізації публічної влади, утвердження громадянського суспільства та його інститутів на місцевому рівні.

Важливу роль у збільшенні загального обсягу правотворчості відіграють і стрімкі зміни економічних та політичних ситуацій, загострення суперечностей в суспільстві, що спричиняють прийняття великої кількості актів про внесення змін і доповнень до раніше діючого законодавства. Відповідно, кількість норм, що змінюють та доповнюють ті чи інші положення діючого законодавства часто перевищує кількість новоприйнятих актів.

В Україні за останні десять років загальна кількість нормативно-правових актів зросла більш ніж удвічі: понад 77 тисяч нормативно-правових актів станом на жовтень 2019 р., а у 2008 р. цей показник становив 33 тисячі нормативно-правових актів. В структурі нормативно-правових актів налічується понад 5 тисяч законів станом на жовтень 2019 р., що майже на 2 тисячі законів більше, ніж аналогічний показник десятирічної давнини. Кількість кодексів також зросла удвічі, ведеться значна кодифікаційна робота, спрямована на запровадження нових кодексів як у публічно-правовій, так і у приватноправовій сфері. З огляду на це значно підвищується актуальність проведення самостійного дослідження, присвяченого кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС та Україні. Впорядкування значної кількості нормативно-правових актів здійснюється шляхом систематизації законодавства. Кодифікація виступає однією з провідних форм систематизації законодавства поряд з консолідацією, інкорпорацією.

Актуальність дослідження кодифікації адміністративного законодавства України обґрунтовується важливістю вироблення спільних теоретичних положень, констант, що обумовлюють систематизацію законодавства у формі

кодифікації, її функції, правила, адже їх усталене застосування дозволить, на наш погляд, забезпечити системне оновлення адміністративного законодавства шляхом розробки та впровадження, ціннісного оновлення чинних кодифікованих актів.

Важливість проведення окремого дослідження кодифікації адміністративного законодавства додатково обґрунтовується потребами приведення системи адміністративного законодавства України у відповідність до сучасних європейських стандартів діяльності публічної адміністрації, захисту прав людини у сфері виконавчої влади. У вересні 2017 року набула чинності «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», яку було ратифіковано Законом України № 1678-VII від 16.09.2014. [123]

У вітчизняній правовій літературі кодифікацію законодавства розглядають як один з основних видів систематизації законодавства, ефективну форму правотворчості, засіб якісного перегляду великого нормативно-правового масиву, що має важливе значення для спрощення правового регулювання у пріоритетних сферах розвитку законодавства.

Одним із перших дисертаційних досліджень, присвячених кодифікації окремих сегментів адміністративного законодавства в Україні стала праця І.О. Федорова «Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України» (Національна академія державної податкової служби України, м. Ірпінь, 2006) [124], в якій сформульовано визначення адміністративно-деліктного законодавства, механізм кодифікації адміністративно-деліктного законодавства, його елементи, основні напрямки подальшої кодифікації адміністративно-деліктного законодавства України, формування нового підсумкового кодифікованого акту, проте, на сьогодні досі не прийнято проекту Адміністративно-деліктного кодексу України, що потребує проведення додаткових наукових досліджень.

У 2010 році Гетьманом Є.А. було захищено дисертацію «Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види» (Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків, 2010) [24], в якій автор розглянув кодифікацію законодавства як одну з форм систематизації та як особливий різновид нормотворчості, а також обґрунтував розуміння декодифікації, проте, не вирішеними залишились низка теоретичних та методологічних підходів до кодифікації в публічно-правовій сфері, особливо щодо системи адміністративного законодавства в Україні, розвиток якого має враховувавти сучасні європейські цінності та стандарти діяльності публічної адміністрації.

Також слід зазначити дисертаційне дослідження Астахова Д.С. «Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України» (Запорізький національний університет, м. Запоріжжя, 2011) [10], в якому автор дослідив поняття, властивості, сутність адміністративно-процедурного законодавства, охарактеризував доктринальні положення щодо дослідження кодифікації адміністративно-процедурного законодавства вітчизняними та зарубіжними вченими, узагальнив зарубіжний досвід кодифікації адміністративно-процедурного законодавства та шляхи його запозичення в Україні. Але слід зауважити, що досі в Україні на нормативному рівні не запроваджено ключове поняття адміністративного акту, адміністративних договорів (контрактів) публічної адміністрації, їх властивостей, класифікації, специфіки укладання, виконання, скасування з урахуванням європейської практики, що становить серцевину вимог до кодифікації адміністративно-процедурного законодавства в Україні.

В Україні до означених пріоритетних сфер необхідно віднести оновлення статусного законодавства про центральні органи виконавчої влади та їх взаємодію з громадянами, адміністративно-процедурне законодавство, адміністративно-процесуальне законодавство, законодавство про публічну (державну) службу, законодавство про основи діяльності органів локальної

публічної адміністрації та низку інших важливих напрямів в адміністративно-політичній, соціально-культурній та економічній сферах.

В країнах ЄС кодифікація адміністративного законодавства була проведена у зв'язку з поглибленням європейської інтеграції на засадах децентралізації публічної адміністрації. Закріплення спільних цінностей та принципів ЄС 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 діє двадцять три кодекси, що дає значні резерви інноваційного розвитку вітчизняного адміністративного законодавства при проведенні порівняльно-правових досліджень) [72, С. 37].

Метою порівняльно-правового аналізу підходів до кодифікації адміністративного законодавства є вироблення на основі отриманих знань теоретико-методологічних та практичних рекомендацій щодо системного оновлення чинного законодавства України, удосконалення захисту прав людини у правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації.

З огляду на це, слід виокремити наступні наукові завдання, що потребують першочергового опрацювання: узагальнення в порівняльно-правовому аспекті підходів до кодифікації адміністративного законодавства; розкриття аксіологічних засад кодифікації адміністративного законодавства у країнах ЄС та Україні й формулювання пропозицій щодо розвитку вітчизняного адміністративного законодавства; узагальнення пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення кодифікаційної роботи в Україні з урахуванням європейської правотворчої та правозастосовної практики.

Вітчизняні вчені проведи низку дисертаційних досліджень, присвячених проблемам кодифікації окремих сегментів адміністративного законодавства. Д.С. Астахов провів дослідження на тему: «Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України» [10], в якому дослідив поняття, властивості, сутність адміністративно-процедурного законодавства, охарактеризував доктринальні положення щодо дослідження кодифікації

адміністративно-процедурного законодавства вітчизняними та зарубіжними вченими, узагальнив зарубіжний досвід кодифікації адміністративно-процедурного законодавства та шляхи його запозичення в Україні.

Слід зазначити, що для вітчизняної науки адміністративного права наведені позиції вітчизняних вчених І.О. Федорова, Є.А. Гетьмана, Д.С. Астахова, В.Б. Авер'янова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова мають особливе значення з огляду на те, що в їх працях були сформульовані засадничі положення та методологічні підходи до кодифікації адміністративного законодавства в умовах проведення адміністративно-правової реформи в Україні. Ці положення відрізняються високим ступенем унікальності порівняно з аналогічними європейськими підходами.

Поняття, особливості та види законодавства України стали предметом дослідження Є.А. Гетьмана «Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види», де автором розглянуто кодифікацію законодавства як одну з форм систематизації та як особливий різновид нормотворчості, а також обґрунтувано розуміння «декодифікації як процесу, відповідно до якого нормативно-правові акти на зразок законів, прийняті після конкретного кодексу, без урахування принципових положень останнього і без внесення до нього змін по-новому регулюють суспільні відносини. Декодифікація має негативний характер, оскільки замінює всі принципові положення, що були розроблені кодифікацією» [24].

Проте окремого дисертаційного дослідження присвяченого порівняльно-правовому аспекту кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС та Україні досі не було проведено, хоча його необхідність підтримується у роботах провідних вітчизняних вчених та дослідників [5-7, 20, 24, 26, 31, 37, 48, 57, 108].

Розвиток адміністративно-правової доктрини в Україні визначив пріоритетні напрями систематизації адміністративного законодавства в контексті впровадження реформ, орієнтованих на зміцнення демократичних інститутів держави, громадянського суспільства, забезпечення поваги, прав,

свобод, законних інтересів людини і громадянина. Вагомий внесок у формування доктринальних засад кодифікації адміністративного законодавства в Україні зроблений академіком В.Б. Авер'яновим [5,20,31].

З урахуванням зазначеного, слід визнати доцільним проведення комплексного аналізу кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС та в Україні з метою вироблення на основі отриманих знань теоретико-методологічних та практичних рекомендацій щодо системного оновлення чинного законодавства України, удосконалення захисту прав людини у правозастосовній діяльності органів публічної адміністрації. Для цього необхідно провести також наступні наукові розвідки: проаналізувати місце кодифікації серед інших форм систематизації законодавства; окреслити характерні риси кодифікаційної роботи в установах РЄ та ЄС, її науково-методологічне підґрунтя; розкрити специфіку кодифікації адміністративного законодавства в провідних країнах ЄС; сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення кодифікаційної роботи в Україні з урахуванням європейської правотворчої та правозастосовної практики; визначити перспективи кодифікації адміністративного законодавства України в пріоритетних напрямах (статусне законодавство, адміністративно-процедурне законодавство, адміністративно-деліктне та адміністративно-процесуальне законодавство, а також в сферах адміністративно-політичної, соціально-культурної та економічної діяльності), що становитимуть основу подальшої дослідницької роботи автора.

Поняття «кодифікація» розуміється в декількох основних аспектах. Етимологічний аспект розкриває його загальний зміст, основні характеристики. У вітчизняному Великому тлумачному словнику сучасної української мови, який містить лексичні, граматичні, орфоепічні та стилістичні норми сучасної української мови під кодифікацією розуміється «зведення в єдине ціле (в кодекс) різних правових законів, постанов тощо» [19, С. 551]. 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» [19, С. 551].

Наведені положення Великого тлумачного словника сучасної української мови об'єднують фактично використані у текстах художньої літератури, науково-популярних виданнях, масових часописах, технічній літературі та усній мові. Як зазначено у передмові до цього видання, крім загальновживаної лексики у Словнику наводиться основна термінологія (номенклатура) сучасної науки і техніки, а також слова, що визначають явища і реалії виробничого, культурного життя та побуту українського народу.

В енциклопедичних джерелах поняття «кодифікація» розглядається в кількох основних значеннях. «Кодифікація (від пізньолат. codificatio, від лат. codex, первісно – стовбур, пень; навощена дощечка для письма, книга і ... ficatio, від facio – роблю) – 1) спосіб упорядкування законодавства, забезпечення його системності та узгодженості; 2) одна з форм систематизації, в процесі, в процесі якої до проекту створюваного акиа включаються чинні норми і нові норми, які вносять зміни в регулювання певної сфери суспільних відносин» [18, С. 361].

Розглядаючи кодифікацію як процес, зазвичай, виділяють три основні 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 ЄС деталізують кодифікаційний процес, ускладнюючи його додатковими стадіями, пов'язаними з підготовкою таблиць відповідності норм адміністративного права у попередній та чинній редакції в кодифікованому акті законодавства.

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 «систематизація», оскільки виступає однією з основних його форм. За інформацією, поданою в Великому тлумачному словнику сучасної української мови, поняття «систематизація» тлумачиться як дія, що означає систематизувати, а систематизований – дієприкметник пасивної форми минулого часу до «ситематизувати»; «систематизувати - означає приводити в систему» [18].

Питанням кодифікації адміністративного законодавства традиційно приділяється значна увага, адже її визнають однією з провідних форм систематизації адміністративного законодавства. Значення кодифікації адміністративного законодавства для розвитку галузі адміністративного права визнається особливо важливим в низці країн ЄС, де проведено значну кодифікаційну роботу. Ми вважаємо, що необхідно сприяти систематизації адміністративного законодавства України, у тому числі шляхом кодифікації.

Враховуючи те, що кодифікаційна робота є лише центральним елементом кодифікації як складного процесу, значну увагу слід приділити розвитку нормативних положень її здійснення, зокрема, на наш погляд, необхідно розвинути вітчизняні підходи до кодифікаційної роботи з урахуванням досвіду країн ЄС.

Поняття «законодавство» розкривається у Великому тлумачному словнику сучасної української мови у двох значеннях. Відповідно до першого значення воно тлумачиться як «встановлення, видання законів»; у другому значенні – «сукупність усіх законів, що діють у якій-небудь державі, сукупність законів, що належать до окремої ділянки права» [19]. В основі цього поняття лежить поняття «закон», що має самостійне значення та тлумачення, що дозволяє розкрити взаємозв’язки досліджуваних правових категорій та понять, визначити їх місце та значення у кодифікаційній роботі.

«Закон – це встановлене найвищим органом державної влади загальнообов’язкове правило поведінки, яке має найвищу юридичну силу. Сукупність таких загальнообов’язкових правил та державних установ, що

визначають суспільні відносини людей; втілення найвищої влади в суспільстві» [19].

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, що 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.» [113, С. 201].

О. Мироненко у своєму дослідженні, присвяченому Декларації прав людини і громадянина, прийнятій у Франції у 1789 р. підкреслив: «Як зазначено в Декларації, люди народжуються і залишаються вільними та рівними у правах, різниця між ними в суспільстві ґрунтується лише на міркуваннях загальної користі тощо, мета кожного державного об'єднання — забезпечити природні та невідчужувані права людини. До цих прав належать: свобода, власність, безпека, опір гнобленню.» [83, С. 185]

Більшість зазначених актів досі зберігають свою юридичну силу: Декларація прав людини і громадянина вважається складовою частиною діючої Конституції Французької Республіки 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.

Поряд з класичними кодексами, основний зміст яких був визначений в наполеонівську епоху, в XX ст. отримала розвиток практика видання консолідованих законодавчих актів в окремих 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. [113, С. 203]

«Поряд з законодавчими актами важливими джерелами права в ФРН визнаються постанови, що видаються на основі закону федеральним урядом, федеральними міністрами та урядами земель. Інші підзаконні акти мають значно меншу роль. Судова практика у ФРН, частіше за все, не вважалася джерелом права. На сьогодні у ФРН 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. Звичаї втратили роль джерел права» [113].

У ВБ поряд з англійським правом, що діє в Англії та Уельсі, функціонує як абсолютно самостійна система право 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 ст. 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 ст. до судової реформи 1873 – 1875 р.р. У результаті цієї реформи відбулося формальне злиття права справедливості з загальним правом, проте досі воно в істотній мірі продовжує регулювати інстутитути довірчої власності, відшкодування шкоду, заподіяної порушенням зобов'язань та інші інститути цивільного права» [113, С. 206].

На відміну від розглянутих вище підходів, починаючи з другої половини XIX ст. в мусульманських країнах були прийняті кримінальні, торгові,

процесуальні та інші кодекси, частково на основі рецепції (запозичення) права західноєвропейських країн. Мусульманське право грало роль регулятора сімейних, спадкових та деяких інших відносин.

«Кодифікація цих галузей мусульманського права здійснюється у формі прийняття спеціальних законів у Єгипті, Сирії, Іраку, Йорданії, Тунісі, Марокко, Індії, Пакистані та інших. Туреччина у 1926 р. повністю відмовилась від мусульманського права. У деяких арабських країнах, в Індії, Пакистані, Індонезії та інших зберігається дія в основному кодифікованого мусульманського права з питань особистого статусу мусульман (а з деяких питань і у відношенні до не мусульман» [74].

На окрему увагу заслуговує наведення позицій сучасних вітчизняних вчених, у роботах яких кодифікація розглядається й як засіб подолання колізій у законодавстві України. На приклад, у рамках науково-практичних заходів з питань кодифікаційної діяльності, започаткованих Інститутом законодавства Верховної Ради України (далі – ВРУ), 17 жовтня 2012 р. було проведено круглий стіл, присвячений питанням подолання колізій в законодавстві України шляхом кодифікації. Зокрема, директор Інституту законодавства ВРУ, член-кореспондент Національної академії наук України (далі - НАН України) О. Копиленко наголосив на «доцільності розгляду кодифікації як ключової ланки механізму удосконалення правового регулювання й універсального правового засобу впливу на зміст та форму законодавства, подолання колізій у ньому. З огляду на необхідність формування кодифікаційної політики держави, з метою публічного обговорення практичних проблем і висвітлення наукових ідей, привернення уваги до пошуку шляхів модернізації українського законодавства, на його думку, забезпечить належне регулювання суспільних відносин, втілення новітніх законодавчих ініціатив» [56].

Член-кореспондент Національної академії правових наук України (далі - НАПрН України), доктор юридичних наук, професор Н. Нижник окреслила законотворчі пріоритети підготовки і розгляду кодифікаційних актів,

наголошуючи на тому, що «сучасне законодавство має своєчасно реагувати на соціальні перетворення у суспільстві, звільнятися від застарілих бюрократичних форм та підходів у нормотворенні, використовувати нові засоби подолання законодавчих колізій» [3]. Серед важливих напрямів подальших досліджень учасниками зазначеного круглого столу були визначені: новітні виміри кодифікаційної діяльності; шляхи усунення колізій у галузевому законодавстві; використання європейської моделі кодифікації, модернізації законодавчих актів у різних сферах.

Вивчення європейського досвіду кодифікації європейського законодавства дозволило встановити, що в публічно-правовій сфері вона не має обмежуватися низкою класично усталених в національній традиції кодексів. Пропонуємо додаткове впровадження з урахуванням французького, німецького підходів до систематизації адміністративного законодавства самостійних кодексів, що стосуватимуться не тільки адміністративно-деліктного, а й адміністративно-процедурного аспекту, а також враховуватимуть потреби кодифікації норм публічного фінансового права, публічного майнового права, публічної служби та її видів, в соціально-культурній сфері – про освіту, про спорт; про відповідальність органів публічної адміністрації перед громадянами тощо [72, 73].

Проведений аналіз дозволив 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 форм останнього.

Як засвідчує історія розвитку системи законодавства у ФРН, систематизація та кодифікація законодавства не є самостійними явищами, а тісно пов'язаними із розвитком правової системи в цілому, що породжує взаємообумовлені правові наслідки не тільки для діяльності органів публічної адміністрації, приватних осіб, але 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 зробити висновок про те, 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. Поряд із цим необхідно зазначити, що це не применшує значної ролі судового прецеденту, що визнається джерелом права у англійському, шотландському, північно-ірландському праві. Це також обумовлено тим, що в аналізованій правовій системі зберігається традиційний розподіл на сфери регулювання нормами загального права та актами законодавства.

Важливими напрямами подальших досліджень слід визначити: новітні виміри кодифікаційної діяльності; шляхи усунення колізій у галузевому законодавстві; використання європейської моделі кодифікації, модернізації законодавчих актів у різних сферах; удосконалення методологічного забезпечення кодифікаційної роботи тощо.

Актуальність дослідження функцій, принципів, методів кодифікаційної діяльності обґрунтовується значним поступом сучасної правової думки та нормотворчості з урахуванням європейських стандартів захисту прав людини. У багатьох європейських країнах прийнято нові види кодифікаційних актів – регламенти, директиви, модельні кодекси, що виконують функції єдності правового регулювання, спільного організаційного забезпечення, сприяють виконанню прийнятих рішень та забезпечують захист прав і свобод людини у досліджуваній сфері. Для України введення нових видів кодифікаційних актів набуває дедалі більшої актуальності, з огляду на це, у представлених тезах розглянуто найважливіші питання функціонального аналізу кодифікації адміністративного законодавства.

У сучасній вітчизняній науковій літературі поняття кодифікації розглядається як “найбільш складна форма систематизації, що має цілеспрямовану діяльність компетентних державних органів, спрямовану на

якісну (як зовнішню, так і внутрішню) переробку чинного законодавства шляхом узагальнення систематизованих актів, виокремлення з них найбільш значущих положень і принципів, усунення повторів, неочностей, протиріч, прогалин.” [121, с. 135-136]

На думку сучачних російських вчених “кодифікація – це діяльність, спрямована на систематизацію та переробку діючого законодавства шляхом підготовки та прийняття нового кодифікованого акту. Кодифікація широко застосовується в процесі правотворчої діяльності та є при цьому найскладнішою формою систематизацією законодавства, що покликана для оформлення кардинальних та найглибших змін в системі нормативно-правового регулювання суспільних відносин.” [117, с.4]

Необхідно наголосити на тому, що кодифікація виконує різноманітні функції. Наприклад, американські юристи під нею розуміють метод упорядкування відповідних правил поведінки. Зокрема, Д. Боуз пише, що “кодифікація права (приміром, у формі єдиного комерційного кодексу) є спробою зібрати й письмово викласти в єдиному документі значну кількість уже прийнятих судами рішень щодо певного питання.” [16, с. 130]

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. [66, с. 57]

Для більшості поглядів правників дореволюційного часу є характерним те, що це поняття розглядалося лише як опрацювання чинного законодавства без зазначення того, які його цілі, і який кінцевий результат.

На думку відомого російського вченого Керімова Д.А. “в будь-якій державі законодавцю при підготовці нормативно-правового акту 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 вцілому, провести детальний аналіз новоприйнятих законодавчих норм не тільки з раніше існуючими умовами та міжнародним досвідом, але й з іншим регулятором суспільних відносин.” [45, с. 23]

«Державне управління за доктринальним визначенням є видом діяльності держави, який полягає у 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» [31, 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.

Кодифікація адміністративного законодавства у країнах ЄС була проведена на основі *двох основних моделей*: перша – на основі концепції належної адміністрації (англ. – good administration), друга – часткової кодифікації та модельних проваджень з прецедентним значенням, проте остання стала притаманною обмеженій кількості країн британської традиції.

Дослідженню основних європейських моделей кодифікації адміністративного законодавства присвячено праці видатних зарубіжних

вчених Дж. Кананеа [153], С. Кассіса [154], М. Реймана [198], К. Харлоу [181], М. Шапіро [204], Ю. Шварце [203] та інших. Означені дві основні європейські моделі кодифікації адміністративного законодавства, що можуть бути використані для розвитку українського адміністративно-процедурного законодавства, удосконалення доступу до суду та судового захисту засобами адміністративної юстиції (щодо розвитку вітчизняної моделі кодифікації адміністративного законодавства детальніше див. підрозділ 2.3).

Перша модель кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС, ґрунтується на впровадженні принципів належної адміністрації. «У ЄС спостерігається чітка тенденція до кодифікації. У більшості країн ЄС проведено кодифікацію адміністративних процедур, зокрема, нещодавно у Італії та Іспанії» [181, p.6; 184, 193].

У ВБ рушійним джерелом кодифікації адміністративних процедур була МКЮС, до функцій якої було віднесено лобіювання удосконалення захисту фундаментальних прав і свобод громадян від органів адміністрації. У 1971 р. цією організацією було опубліковано звіт, у якому було обґрунтовано «необхідність надання громадянам покращеного захисту від актів уряду та адміністрації в контексті посилення повноважень виконавчої влади». [140] У аналізованому джерелі також було зазначено, що в будь-якій реформі у сфері виконавчої влади необхідно сприяти впровадженню належної адміністрації та захисту публічних інтересів шляхом «закріплення нових засобів захисту громадян для протидії зловживань адміністрації або необґрунтованої затримки у прийнятті рішень» [140].

В основу кодифікаційної роботи МКЮС було запропоновано покласти 10 основних вимог, що стосувалися прийняття рішень щодо приватних осіб, а саме: повідомлення особи, право на представництво, подання доказів в адміністративній процедурі, часові рамки прийняття рішень, зазначення підстав тощо. Зазначені вимоги мають важливе значення для розвитку українського адміністративно-процедурного законодавства.

Аналогічні пропозиції були розроблені РЄ у сфері взаємовідносин між громадянами та адміністративними органами. У Резолюції РЄ щодо захисту приватних осіб відносно актів адміністративних органів було визначено п’ять основних вимог: право бути заслуханим; доступ до інформації; допомога та представництво; зазначення підстав прийняття рішення; зазначення способів захисту. Пізніше у 1980 р. було додатково визначено наступні вимоги: опублікування або повідомлення щодо прийняття дискреційних рішень, обов’язкового зазначення підстав прийняття рішень та їх відповідності політиці уряду.

На підтримку кодифікації адміністративними законодавства зарубіжними вченими наведено три основні аргументи. Перший аргумент стосується високого ступеня легітимації нормативного закріплення вимог на рівні кодексу. Другий аргумент стосується підтримки юридичної визначеності, оскільки правила викладені в кодексі є більш чіткими та менш загальними, ніж правила, що сформульовані судовою практикою.

Третій аргумент стосується предметної сфери. На відміну від кодифікації, формування вимог засобами судової практики меншою мірою приділяє увагу захисту прав на доступ до демократичної участі у прийнятті рішень у сфері виконавчої влади, а в основному сконцентроване на дотриманні права на судовий захист, доступі до суду.

На відміну від цього, кодифіковані вимоги, наведені у вище проаналізованому звіті МКЮС та матеріалах РЄ, контрастні по відношенню до судової практики, адже у своїх основі ґрунуються на концепції належної адміністрації, що першочергово врегульовують правовідносини між індивідом та органами публічної адміністрації.

Друга модель кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС. Прикладом часткової кодифікації проведеної у ВБ є прийняття Актів про трибунали та рослідування від 1958 р., 1971 р. та 1992 р. Акт про Верховний суд 1981 р. є прикладом консолідації проваджень з судового перегляду, але за своїм змістом це лише часткова кодифікація. [181, p.10]

Значно помітніших успіхів у впровадженні моделі часткової кодифікації було досягнуто у Франції в межах програми кодифікації, проведеної ВККФ. Зокрема, ВККФ розглядались два основні підходи: «перший стосувався розробки пропозиції загальної кодифікації; другий підхід полягав у виробленні низки модельних проваджень з прецедентним значенням з метою спрощення та раціоналізації зазначених проваджень» [181, p.10].

Італійський досвід кодифікації характеризується тим, що вона проводилася у межах загальної адміністративної реформи, проте під час прийняття відповідних актів у 1990 р. суспільство було глибоко розчаровано у нездатності законодавчих та адміністративних проваджень забезпечити належне надання публічних послуг. З огляду на це, Італійський закон № 241/1990 [184] приділив особливу увагу «удосконаленню адміністративної етики, розширенню зовнішніх взаємостосунків та орієнтації на споживача відповідних послуг» [153].

У процесі кодифікації на органи публічної адміністрації Італії було покладено низку загальних обов'язків та вимог, що стосувалися посилення прозорості та відповідальності в їх діяльності. Проте, на думку, дослідника К. Харлоу «Італійська адміністративна процедура не є простою сукупністю статей, у законі містяться також положення щодо підзаконних актів, що конкретизують положення горизонтальних управлінських відносин (зокрема, щодо захисту даних), або деталізують вертикальні управлінські відносини (щодо процедур планування). З огляду на це, найбільш наближеним прикладом до італійської моделі вважають Акт про адміністративні процедури Сполучених Штатів Америки» [142].

Як засвідчує італійський та німецький досвід кодифікації адміністративного законодавства, прийняття нових правил часто призводить до зворотнього, небажаного результату, що поєднується з протидією бюрократичного апарату. Це проявляється, зокрема, в тому, що експериментальні та іноваційні законопроекти блокуються зацікавленими консервативними групами. Наприклад, при кодифікації вимог до

адміністративної поведінки зазначені недоліки мали місце та вимагали значних додаткових видатків для протидії корупції.

На противагу наведеному прикладу, у ВБ та Франції засобами кодифікації адміністративного законодавства було досягнуто двох важливих цілей: підвищення ефективності діяльності адміністрації та підвищення рівня надання послуг громадянам, що призвело у 1992 р. до прийняття «Хартії споживача публічних послуг», серед основних положень якої було впровадження принципів належної адміністрації, відкритості, відповідальності, чіткості та доступності, взаємопов'язаних з принципом доступу до адміністративного суду. [155]

Німецький досвід кодифікації адміністративних процедур широко визнано як один з найкращих. У Акті про адміністративну процедуру ФРН кодифіковано велику кількість сфер адміністративної діяльності. Це обумовлено тим, що німецький народ вважає адміністрацію основним виконавцем закону.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що в українському адміністративному законодавстві досі не враховано концепцію належної адміністрації, тому її використання як системоутворюючого елемента першої моделі кодифікації сприятиме прискоренню євроінтеграційного поступу України.

Впроваджнння в адміністративному законодавстві положень, що гарантують реалізацію зазначених конституційних положень сприяє трансформації галузі адміністративного права від моделі, впровадженої в радянський період, якою адміністративне право розглядалося в умовах тоталітарного суспільства як засіб домінування держави над людиною, деталізуючи владно-розпорядчий вплив і адміністративний примус з боку державних органів.

На сьогодні необхідно забезпечити впровадження нової ідеології служіння держави та її органів людині як найвищій соціальній цінності, що має отримати пріоритетне закріплення не тільки в Конституції України, але й

в галузевому законодавстві. Наприклад, в адміністративному законодавстві України можна виділити наступні основні складові: управлінську; правореалізаційну; правозахисну. Забезпечення єдності реалізації трьох головних функцій адміністративного права, що проявляються в межах зазначених складових адміністративного законодавства, виступає необхідною умовою комплексного розвитку системи адміністративного законодавства, її взаємозв'язку та відповідності основним тенденціям розвитку правової системи країни.

Адміністративно-правові гарантії реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів громадян привертають традиційно значну увагу у монографічній, навчальній літературі, їх зміст та основні групи постійно оновлюються, тому набуває дедалі більшої актуальності оновлення їх нормативного закріплення у вітчизняному законодавстві. Закріплення адміністративно-правових гарантій в кодифікованих актах законодавства України – дієвий засіб забезпечення прав і свобод, законних інтересів людини і громадянина, тому відповідні ініціативи повинні стати складовою планів законотворчої діяльності.

Загалом до гарантій прав та обов'язків громадян відносять наступні групи:

1) економічні гарантії, що сприяють забезпеченню стабільного розвитку економіки, промисловості, фінансової та грошової системи; сприяють забезпеченню прожиткового рівня, виплати заробітньої плати, пенсій, сприяють зростанню добробуту громадян. Проте, не достатньо тільки нормативно закріпити економічні гарантії прав і обов'язків громадян, але й впровадити відповідні галузеві правові механізми, що в адміністративному законодавстві, на наш погляд, повинні дістати обов'язкового закріплення в кодексах та законах, що врегульовують найважливіші адміністративні правовідносини;

2) *політичні гарантії*, що закріплюють визнання прав та свобод людини найвищою соціальною цінністю, заборону офіційної ідеології,

багатопартійність, передбачають пріоритет особи і громадянина в державі, сприяють формуванню стійкої системи державного управління, сприяють розвитку виборчих систем, реалізації в них прав обирати та бути обраним;

3) *організаційні гарантії* застосовуються в сфері державного управління з метою забезпечення прав та обов'язків прав громадян у взаємодії з праовоохоронними, контролюючими, наглядовими та іншими державними органами та громадськими організаціями. Вони мають особливе значення для захисту прав людини і громадянина, взаємодії з органами прокуратури, органами внутрішніх справ, органами юстиції, адвокатури, нотаріату, створюючи підґрунтя для практичного захисту прав і свобод громадян, виконання покладених обов'язків;

4) *юридичні гарантії* поділяються на два основні види: судові та позасудові, що ґрунтуються виключно на вимогах закону, а порядок їх реалізації може деталізовано тлумачитися в актах законодавства, в першу чергу, в нормах адміністративного законодавства, що приймаються органами виконавчої влади. Важливо, щоб зміст гарантій прав, свобод та законних інтересів не обмежував гарантовані та існуючі права і свободи людини і громадянина, не покладали на них нових невиправданих обов'язків. Для цього у Конституції України передбачено низку положень, що виключають можливість обмеження реалізації та захисту прав і свобод громадян.

У рекомендаціях та резолюціях РЄ дістали значного розвитку судові гарантії, зміст яких досі лише обмежено імплементований в національне законодавство [109-112]. З огляду на це вважаємо, що проведення реформи судової системи вцілому має враховувати найважливіші гарантії захисту прав і свобод громадян, створенням умов для виконання ними своїх обов'язків. Це пов'язано з тим, що в судах значну складову займає розгляд справ, що випливають з адміністративних правовідносин, публічно-правових спорів, а також у зв'язку із вчиненням адміністративних правопорушень фізичними та юридичними особами.

Позасудові гарантії спрямовані на створення необхідних умов для вільного використання громадянами своїх прав, виконання, встановлених законом, обов'язків, поновлення порушених прав, застосування відповідних заходів впливу до осіб, винних в її порушенні. Перелік позасудових гарантій є значно ширшим, ніж судових, що пояснюється багатоманітністю форм взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх службовців з приватними особами, дотримання прав, свобод та законних інтересів яких прямо закріплено в їх компетенції.

Важливою гарантією виступає закріплення відповідальності посадових осіб, що порушують права громадян та їх свободи, законні інтереси. Проте, у вітчизняному законодавстві зберігається тенденція дисциплінарних стягнень, а не застосування механізмів прямого відшкодування шкоди, заподіяної потерпілому незаконними діями та рішеннями публічних службовців.

Розглянуті функції кодифікації засвідчують особливе значення даного виду систематизації у новітній період, підтверджують необхідність приділення особливої уваги розробці нових та оновленню існуючих кодифікованих актів в Україні з урахуванням аксіологічних засад, сучасних моделей кодифікації адміністративного законодавства.

Особливо важливе місце в європейській практиці займає діяльність Європейського омбудсмена та національних омбудсменів із захисту прав людини, захисту прав дітей, значний авторитет яких дозволяє сприяти прискоренню складних адміністративних проваджень, особливо від кримінальних переслідувань, адміністративних арештів, утримання осіб в установах виконання покарань. Як правило, омбудсмени сприяють усуненню виявлених порушень прав і свобод людини, своїм авторитетом засвідчують виявлення порушених прав, сприяють відновленню порушених прав, а також виконанню вимог міжнародних договорів, угод, конвенцій, правовій просвіті в сфері прав і свобод людини, удосконаленню форм і методів їх захисту.

Узагальнюючи викладене, вважаємо необхідним проведення комплексних досліджень, спрямованих на врахування в кодифікаційній роботі

системи адміністративно-правових гарантій, що дозволяють забезпечити ефективний судовий та позасудовий захист прав, законних інтересів людини і громадянина.

Першочергового врахування потребують розроблені РЄ та ратифіковані ВРУ адміністративно-правові гарантії захисту прав людини від незаконних адміністративних актів, адміністративних санкцій, упередженого судочинства, що становлять центральний елемент європейського механізму захисту прав людини [109-112].

Кодифікація адміністративного законодавства має здійснюватися на основі вироблених європейською доктриною та практикою адміністративно-правових гарантій, що мають дістати комплексне закріплення в усіх підгалузях адміністративного законодавства.

Узагальнюючи викладене, слід підкреслити, що на сучасному етапі розвитку системи адміністративного законодавства в Україні особливо гостро постають проблеми імплементації та виконання низки нових кодифікаційних актів – регламентів, директив ЄС, які є актами прямої дії. Обов'язковість їх виконання на території України санкціонується із самостійними законодавчими актами, з огляду на це, необхідно розробити Концепцію кодифікації законодавства України у контексті поглиблення європейської інтеграції, що забезпечить узгодженість правового регулювання.

1.2. Історико-правовий аналіз кодифікації адміністративного законодавства

Для проведення кодифікаційної роботи на сучасному етапі важливо розуміти підходи, що історично сформувалися в Україні та країнах ЄС, як на теоретичному, методологічному рівнях, так і в практиці застосування адміністративного законодавства, в першу чергу, щодо захисту порушених прав людини в сфері виконавчої влади. З огляду на це, особливий інтерес становить історичний період кін.XVIII- поч. XIX ст., а також XX - XXI ст. ст. в країнах ЄС та в Україні, що ілюструють різні підходи, моделі, засади кодифікації, що використовувалися для формування адміністративного законодавства.

На наше переконання, застосування в Україні перевірених у країнах ЄС підходів до кодифікації адміністративного законодавства є необхідним з метою підвищення ефективності кодифікаційної роботи та кодифікаційного процесу в цілому. Зокрема, результати проведення кодифікаційної роботи в країнах ЄС засвідчили такі досягнуті показники, як: полегшення взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами, впровадження інноваційних підходів до спрощення пошуку, обігу, обробки та захисту правової інформації в реєстрах публічної адміністрації, тощо.

Тому важливим науковим завданням слід визнати проведення історико-правового аналізу апробованих підходів до кодифікації адміністративного законодавства як у провідних країнах-членах ЄС, так і в Україні, для цілей вироблення обгрунтованих висновків та пропозицій, спрямованих на подальший розвиток кодифікаційної роботи та кодифікаційного процесу в Україні.

Історико-правовий метод традиційно займає центральне місце серед інших методів юридичної науки, поряд з ним для досягнення мети дисертаційного дослідження потребують врахування і такі методи як: порівняльно-правовий метод, соціологічний метод, правової статистики,

правового прогнозування, правового моделювання, правової психології, правової кібернетики.

Спільним для згаданих методів юридичної науки визнається те, що забезпечується застосування методологічних прийомів таких наук як: статистика, кібернетика, соціологія, що сприяє диверсифікації отриманих результатів, їх вірогідності, доцільності врахування вироблених пропозицій з урахуванням потреб модернізації держави, удосконадення існуючого правового механізму реалізації та захисту прав громадян у сфері виконавчої влади.

Історико-правовий метод є основним для досліджень у сфері історії права та держави, загальної теорії права, теорії держави, адже дозволяє проаналізувати історичні джерела, офіційні документи, судові рішення, що засвідчують важливі події та явища, розкривають зміст положень законодавства юридичної практики відповідно до підходів, що сформувалися в різні періоди життєдіяльності суспільства. За допомогою застосування історико-правового методу забезпечується відтворення подій попередніх історичних етапів, що сприяє з'ясуванню джерельної бази дослідження, формуванню висновків про певні історичні закономірності розвитку правових явищ, подій, що складають центральний об'єкт дослідження.

Також слід вказати на те, що історико-правовий метод застосовується у тісному взаємозв'язку з порівняльно-правовим, тому на сучасному етапі значно підвищився інтерес до вивчення етапів кодифікації адміністративного законодавства в зарубіжних країнах, зокрема, країнах ЄС.

Важливе значення методу порівняльного державо- та правознавства полягає в тім, що за його допомогою можуть бути вироблені вірогідні висновки та пропозиції щодо розвитку центральних державно-правових інститутів різних країн, як в процесі історичної еволюції, так і на конкретну історичну дату.

«Історичний метод в юридичній науці застосовується для вивчення державно-правових явищ в контексті їх ретроспективної еволюції. Історичний

метод виступає засобом точного розуміння та оцінки 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» [74, С. 33].

Як зазначає відомий науковець М.М. Марченко, «закон у країнах романо-германьского 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 ФРН.» [81, С. 88-89] На думку зазначеного автора, поняттям «закон» охоплюються різні види правових кодексів, правових актів, які приймаються на рівні федерації та земель з законодавчими органами, а також акти виконавчих органів. Він наголошує, що всі акти, які іменуються «законами» повинні видаватися виключно конституційно визнаними законодавчими органами та прийматися у чітко регламентованому порядку, особливо це стосується делегованого законодавства. Важливою вимогою є також абсолютне дотримання форми закону, передбаченої конституційними положеннями.

Дослідженням проблем кодифікації адміністративного законодавства займалися провідні зарубіжні вчені, серед яких слід звернути увагу на праці Ш.-Ж. Бонена, Ж. Дезена, А. Жульєна, Ж. Зіллера, Ю. Шварце та багатьох інших.

«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» [113, С. 201-202].

Історично сформовані передумови кодифікації адміністративного законодавства потребують окремої уваги. Вчені багатьох зарубіжних країн висували пропозиції про доцільність кодифікації адміністративного законодавства, але лише в кількох країнах ці ідеї отримали реалізацію. Серед таких країн слід зазначити досвід Франції, адже кодифікація адміністративного законодавства тут розпочалася у 1808 р. та відігравала провідну роль для розвитку теоретичних засад адміністративно-правової науки. Зокрема, було обгрунтовано загальний тезис про необхідність здійснення кодифікації й розроблено ідеальну модельну реалізації кодифікаційної роботи. Пізніше, починаючи з 1860-х років і до кінця XIX ст. у Франції кодифікація адміністративного права залишалася центральною темою досліджень різних теоретиків права, що забезпечили формування цілісного національного підходу та методологічні засади кодифікаційної роботи.

Доцільність проведення кодифікації адміністративного законодавства у Франції обгрунтовувалася тим, що вона забезпечувала в результаті не тільки покращення обізнаності суб'єктів правовідносин щодо змісту адміністративно-правових норм, але й досягала мети прямого застосування норм адміністративного права. У той період, як і в сучасній Україні, існувала велика кількість актів адміністративного законодавства, які потребували якісної переробки шляхом кодифікації.

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» [151] . На думку

зазначеного вченого, було необхідно провести «глобальну структуризацію адміністративно-правових норм, що потребує розвитку чітких юридичних знань, що є необхідними в правовій державі» [151]. Ці ідеї отримали продовження у працях вчених, освітян, суддів для досягнення спільної мети – удосконалення взаємодії з органами адміністрації різних рівнів.

Зокрема, А. Жульєном необхідність впровадження нових підходів та методології обслуговування невладних суб'єктів пояснювалась наступним чином: «Першочергово необхідно впровадити ті зміни в міністерстві, забезпечити знання законів та регламентів, які регулюють його діяльність в різних сферах. Для цього необхідно виробити методику, яка б об'єднувала основні положення в єдиному документі. Означена методика має бути чіткою та уніфікованою» [187]. На наш погляд, «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.» [74, С. 36-37]

Щодо застосованих методик кодифікації адміністративного законодавства у Франції в 1800-1808 рр., вони, в основному, імітували підходи до розробки Цивільного кодексу. Вчені висловлювали погляди про те, що неможливо було зупинятися лише на розробці та кодифікації норм виключно адміністративного законодавства, а пропонувалося за необхідне провести кодифікацію усього масиву адміністративно-правових норм у такий спосіб, удосконалюючи структурну організацію права.

На противагу наведеній позиції, окремі французькі вчені стверджували, що недостатньо розробляти та приймати нові закони, а необхідно забезпечувати виконання діючих законів. Зокрема, вони пропонували прийняття окремого кодексу, що складався б з методологічно вірно впорядкованих положень про адміністрацію (управління), що сприяло б полегшенню розуміння змісту означених положень, усуненню суперечностей

та неузгодженостей, та, на їх переконання, був би набагато більш потрібний, ніж новий підхід до впорядкування адміністративно-правових норм.

Слід звернути увагу і на інший підхід, що сформувався на початку XIX ст. та полягав у тематичному баченні кодифікації адміністративно-правових норм. На думку Ж. Дезена, автора Загального французького кодексу 1818 р., 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 [168].

Із проаналізованих праць зазначеного вченого встановлено, що у 1812 р. Урядом Франції було прийнято 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 методику проведення роботи з удосконалення законодавства у різних сферах державного управління. Пізніше, як зазначає Ж. Дезен, відповідно до положень Декрету від 11 преріаля (травня) було прийнято Ордонанс про створення повного Кодексу законів, структурно поділеного на 12 основних сфер, розробкою яких займалися 12 комісій» [168].

Перевагою пропонованого Кодексу законів було забезпечення впровадження в адміністративному законодавстві фундаментальних прав і свобод людини, що мало особливо важливе значення для публічно-правової сфери. Зокрема, передбачалося закріплення відповідальності як міністрів, так і усіх державних службовців, військовослужбовців перед державою та громадянами; підтверджувалося повалення феодального режиму; після прийняття Декларації прав людини і громадянина, вона стала органічною складовою кодифікації адміністративного законодавства.

Враховуючи викладене вище, можна узагальнити, що на початку XIX ст. у Франції кодифікація адміністративного законодавства виступала важливим засобом удосконалення державного управління, організації системи права. Зокрема, в цей період видатні французькі вчені дійшли згоди щодо підготовки

«Адміністративного кодексу як основи всієї науки» [151, С.11]. «Один кодекс може забезпечити уніфікованість та незмінність управлінської діяльності, керувати реалізацією останньої, полегшувати діяльність вищих органів влади та Уряду держави» [151, С.13] У результаті проведеного дослідження було підготовлено Кодекс, що містив 708 статей, які об'єднували правові норми щодо організації державного управління (публічної адміністрації), а також деталізуючі адміністративно-правові норми та процедуру судового оскарження незаконних адміністративних актів.

Важливо відмітити, що в проаналізований період у Франції ідея кодифікації адмінстративно-правових норм розглядалася і як «засіб превентивного контролю за управлінською діяльністю, зокрема, наголошувалось, що адміністративні кодекси мають бути єдиною базою управлінської діяльності, єдиними книгами, з якими слід консультуватися управлінцям» [74, С. 38].

Основним законом ФРН, на противагу Франції, не визнано за виконавчою владою право на самостійну регламентарну владу та прямо забороняється практика прийняття 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» [28, С. 64].

Спільною ознакою застосування діючого права у Франції та ФРН є те, як зазначає А.Х. Саїдов, «значна частина змін у праві ФРН порівняно з довоєнним періодом була внесена не через кодекси, а за допомогою спеціальних законів, що регламентують різні сфери життя суспільства. [115, С.172]

«З утворенням Північно-Германського Союзу розвочався повільний, але послідовний процес розробки 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 германьскі

кодекси іменуються уложеннями відповідно до прийнятої в російській дореволюційній літературі термінології). [113, С. 48]

Засади правової системи ФРН сформовані після об'єднання у Північно-Германський Союз у 1867 р., який пізніше розвинувся у Германську імперію, де тривалий час продовжували діяти правові звичаї, законодавчі акти тих міст та князівств, територіальних утворень, що увійшли до її складу.

«Законодавство новоствореної у XIX столітті загальногерманської держави розроблялося, головним чином, на базі законів Прусії, Баварії та Саксонії. Великий вплив на розвиток законодавства Германьскої 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 Германьську 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» [113, С. 48].

Важливе значення серед джерел права у ФРН мають постанови, що приймаються федеральним урядом на основі закону, а також урядами земель, федеральними міністрами, а значення інших підзаконних актів відіграє меншу роль.

«На сьогодні у ФРН 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. Звичаї втратили роль джерел права» [113, С.49].

Серед провідних країн ЄС хотілося б відмітити і досвід становлення системи права Австрії, що сформувалася у XVIII ст. у період правління

імператриці Марії Терезії, в той час було запроваджено єдине законодавство та відбулася централізація судової системи. «З 1753 р. почалася підготовка проекту Цивільного кодексу, заснованого на принципах римського права, проте на основі доктрини природнього 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)» [99, 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 різноманітніх елементів, включаючи міжнародні акти. Зокрема, силою норм конституційного права наділена Європейська конвенція з прав людини 1950 р.» [99, С.10]. Порівнюючи український та британський підходи до формування адміністративного законодавства, слід підкреслити, що на відміну від України, у ВБ існують значні відмінності, пов’язані зі створенням самостійних складових системи права, що діють окремо в Англії та Уельсі, та самостійної системи права, що діє в Шотландії, а також специфічних особливостей застосування англійського права у Північній Ірландії.

Хоча, судові прецеденти в Англії і визнаються основними джерелами англійського права, проте це не змінює ролі та значення статутів та законодавчих актів парламенту ВБ, а також різного роду актів делегованого законодавства, що приймаються органами публічної адміністрації на центральному та місцевому рівнях. В Україні судовий прецедент до цього часу не визнаний як основне джерело права, що пов’язано із стійкими вітчизняними традиціями та підходами до формування системи адміністративного законодавства, що сформувалися з радянських часів. Проте, розвиток судової практики в сфері захисту порушених прав людини у сфері виконавчої влади

дістає важливого значення в контексті проведення адміністративно-правової реформи в Україні.

В Італії, правова система якої також відноситься до романо-германської правової сім'ї, та вважається правітчизною романо-германьского права, в основу покладені фундаментальні положення римського права, які впродовж багатьох століть в цій країні зберігали свою юридичну силу та авторитет. Зокрема, тривалий час діяли положення римського права, які були кодифіковані ще у VI ст. у Кодексі Юстиніана.

Прийняття ряду кодексів у 1865 р. в Італії сприяло прогресивному процесу уніфікації права, зокрема були прийняті: Цивільний, Процесуальний та Кримінально-процесуальний кодекси. На той час в Італії переважали французькі моделі, що використовувалися для удосконалення системи законодавства, було обгрунтовано доцільність видання загальноіталійського кримінального кодексу, прийнятого в 1889 р.

«Окрім видання найважливіших законів, що офіційно називалися кодексами, 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, дорожний, аграрний кодекси, кодекси законів про охорону здоров'я, про народну освіту, про працю, про пенсії та ін.) » [99, С. 280-281].

Сучасна іспанська правова система сформувалася у XIX ст. після отримання незалежності від французької окупації. У цей період були розроблені та прийняті нові кодекси законів в окремих галузях права. У них було відображено вплив права Франції та ряду інших держав Європи, доктринальні положення юридичної науки яких випереджали Іспанію у розвитку.

«Важливим джерелом, що мало велике значення для формування правові 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 » [74, С.40]

У 1805 р. іспанськими юристами було підготовлено дванадцятитомний «Новітній звід», після цього в основу розвитку законодавства Іспанії було покладено видання кодексів, які охоплювали різні галузі права, або окремі закони щодо відповідних правових інститутів.

На думку зарубіжних вчених, окрему увагу слід приділити формуванню законодавства в Англії, адже англійське право традиційно вважається створеним на основі судової практики. Досі саме на основі судової практики забезпечується розвиток права в різних галузях, та як відмічає Р. Давид, « 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» [28, С. 262].

Оскільки у ВБ відсутня єдина писана конституція, англійські вчені вважають, що їх національну конституцію становить комплекс норм законодавчого та судового характеру, завдяки дотриманню яких у державі забезпечується реалізація та захист прав, свобод, законних інтересів громадян, а також обмежується свавілля влади.

На думку цитованого вченого, класична теорія права вбачає в законі (у вузькому розумінні цього слова) лише другорядне джерело права, віддаючи першість праву, створеному судовою практикою [28, С. 260].

Впродовж останнього століття, і особливо після Другої світової війни у ВБ 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 ВБ 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» [28, С.261].

Окремо слід зазначити, що «у відповідності до Закону про права людини (ст. 4, п. 2) суди ВБ уповноважені «робити відповідні подання, 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» [209].

Сучасний період розвитку кодифікації законодавства у країнах ЄС 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) [74, С. 41].

Розглянемо на прикладі Франції сучасну кодифікаційну роботу у провідних країнах ЄС. 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 ВККФ № 89-647 від 12 вересня 1989 [167].

У 2015 році ВККФ 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 урядом Франції завдань транспозиції положень директив в національний правопорядок, підготовку нового кодексу на зразок накшталт підготовленого Кодексу відносин між громадянами та адміністрацією. [197]

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. 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.

ВККФ 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.

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 оганами, зокрема, пропонуємо створити самостійний орган – Комісію з кодифікації при Президентові України, діяльність якої спрямувати на комплексну модернізацію та удосконалення чинного законодавства України.

Врахування досвіду провідних країн ЄС 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 прийняті 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 забезпечкють не тільки розробку тексту проекту кодексу, але й їх практичне впровадження.

1.3 Аксіологічні засади кодифікації адміністративно-правових норм

Для розвитку адміністративно-правових засад кодифікації адміністративного законодавства в Україні важливого значення відіграє врахування концептуальних засад природного права, захисту природних прав людини, визначення правових засобів та рамок обмеження свободи громадян, їх законних інтересів.

З філософської точки зору категорія «цінність» розглядається як «явище і процес духовного або матеріального характеру, що мають поизитивну або негативну значущість для окремого індивіда, соціальної групи або суспільсва в цілому, здатні служити їх інтересам і цілям; критерії для оцінки; важлива потрібна річ, що володіє привабливими перевагами.» [125]

Цінності у праві визначаються через предмет регулювання суспільних відносин. На думку Н. Неновські «статус цінностей у праві можуть набувати різні факти і явища матеріального та ідеального характеру: матеріальні предмети і блага, суспільні відносини, людські вчинки, вольові феномени – мотиви, спонукання, ідеї, ідеали, соціальні інститути, якщо вони лежать в основі права і правопорядку, породжують ідеальне обґрунтування норми права, закріплюються й охороняються правовими нормами, визначають мету права і його інститутів і, як правило, відтворені у праві.» [86]

Закріплені у адміністративному законодавстві країн ЄС цінності відображають ліберально-демократичну модель держави і суспільства, де не може бути експропрійовано власність індивіда, позбавлення або обмеження його життя через катування і страту або засудження за релігійні або політичні переконання. Державі заборонено втручатися в приватне життя людини, визначати з ким укладати шлюб, дружити або як виховувати дітей та яким цілям присвятити своє життя.

На противагу цьому у тоталітарній державі відбувається постійне втручання у приватне життя людини шляхом прослуховування телефонних

розмов та контролю за перепискою, нав'язування ідеології партії, засудження людини за особисті, відмінні від офіціних, погляди та переконання.

Важливо відмітити, що в ліберально-демократичному суспільстві здійснюється захист від незаконного втручання в особисте життя людини. Свободи в ліберально-демократичному суспільстві розуміються як всі політичні, соціальні і культурні права і свободи, що слугують реалізації фундаментальної свободи.

До європейських цінностей належить також парламентська демократія, що ґрунтується на визнанні суверенності влади народу, який через своїх представників відстоює інтереси і цінності різних соціальних груп у владі.

Ліберальна модель представницької демократії ґрунтується на розумінні свободи як свободи від втручання держави в приватну сферу. Держава тут тільки забезпечує правові рамки реалізації прав і свобод індивіда, охороняючи приватну сферу від втручання чиновників.

Республіканська модель демократії визначає свободу не лише як право громадян обирати владу і делегувати їй захист своїх інтересів, здійснювати судовий контроль за владою, але й брати повноцінну участь в політичному житті, таке суспільство побудовано на консенсусі щодо спільних цінностей.

Отже, до базових європейських цінностей слід віднести, першочергово, свободу, гідність людини, правову державу, демократію та реалізацію прав громадян, що дістали закріплення у основних документах РЄ та ЄС (Конвенція про захист прав і основоположних свобод людини, Хартія фундаментальних прав ЄС, Європейська соціальна хартія, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, Рамкова конвенція про захист національних меншин).

Базовою ідеєю, закріпленою в європейському законодавстві є забезпечення загального інтересу, що виникла у XVIII ст., що проявляється у забезпеченні загального блага. Цю концепцію сформулював Жан-Жак Руссо у своїй праці «Про соціальний договір» 1762 р. В її онову покладено ідею про перетин інтересів індивідів, що утворюють націю, а також інтересу держави, громад, що об'єднують її членів. Ця ідея широко критикувалася

представниками марксистсько-ленінської ідеології, адже вони вбачали в цьому інтересі переважно інтерес пануючого 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 з публічними свободами, підставами їх обмеження.

Поняття загального інтересу є фундаментальним для публічного права в країнах ЄС. При визначенні усіх правових режимів в 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 сіера, визначення яких неможливо, на думку європейських науковців, без пріоритетного зазначення необхідності забезпечення загального інтересу.

Наприклад, визначення державної служби закріплює наступні її ознаки: діяльність з забезпечення загального інтересу, що здійснюється особою публічного права або під її прямим контролем; а також визначення поняття публічної сфери з необхідністю взаємопов'язаною з дотриманням загального інтересу, що визначений у рішеннях адміністративних та цивільних судів як сукупність майна, що практично залучено для надання публічних послуг або які використовуються для надання публічних послуг; у визначенні публічних робіт поняття загального інтересу також є центральним, адже вони визначаються як такі, що здійснюються за рахунок особи публічного права та з метою досягнення загальної корисності. Таким чином, поняття загального інтересу використовується в адміністративному законодавстві країн ЄС на конституційному, законодавчому та регламентарному рівнях, а також у рішеннях судів усіх інстанцій, чим забезпечується єдність правоастосовної практики.

Прикладом порушення вимог дотримання загального інтересу є прийняття адміністративного акту з перевищенням повноважень. В

адміністративному законодавстві країн ЄС 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 ЄС, 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 з захистом або обмеженням індивідуальних свобод.

Складовою загального інтересу виступає поняття публічного порядку, що є однією з основних конституційних цінностей, порушення якої передбачає застосування заходів адміністративного примусу. У французькому адміністративному праві зазначене 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 дане 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, першочергово щодо встановлення взаємозв'язків щодо дотримання публічного порядку, захисту публічних свобод, власності та забезпечення судового захисту.

В сучасній юридичній науці України проблемам дослідження цінностей в праві як системи, сформованої на певному етапі соціально-економічного розвитку супільства і держави присвячено роботи низки видатних вчених. Погляди науковців щодо визначення складових системи конституційних цінностей суттєво відрізняються, проте базові цінності, відображені в Конституції України та низці актів європейського законодавства, традиційно займають центральне місце в зазначеній системі.

У ст. 3 Конституції України міститься положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [62]. Ця вища цінність є загальною для усіх суб'єктів конституційного права, вона виконує інтегруючу функцію, об'єднуючи та спрямовуючи зусилля усіх учасників конституційно-правових відносин для досягнення головної мети – створення умов функціонування суспільства та держави, коли людина дійсно є єдиною «самоціллю» їх діяльності та розвитку. Таким чином, якщо у Конституції України є вищі соціальні цінності, то це означає, що є й інші конституційні цінності, які утворюють систему конституційних цінностей.

Аксіологічні засади, що закріплені в чинному законодавстві України мають глибоке історичне коріння, відображають, підходи видатних державних діячів України до центральних ідей та цінностей – свободи, волі, незалежності української держави, що зберегли свої значення до новітнього періоду.

Розвиток системи адміністративного законодавства України має відбуватися не тільки з урахуванням запроваджених в європейських країнах правових норм та принципів, а на наш погляд, повинні спиратися на багатовікову історію українського народу та державотворення в Україні. З огляду на це на окрему увагу заслуговує висвітлення закріплення в державотворчих актах ідей свободи, рівності, справедливості та їх значення для розвитку сучасного адміністративного законодавства України.

В часи княжої України-Русі найважливішою пам'яткою, що зберегла давні норми звичаєвого права, була «Руська Правда» (термін «правда» означає

тут закон). Оригінал цього документа не зберігся, до наших днів дійшли його численні списки. За їх змістом дослідники вирізняють три основні редакції. Коротка редакція «Руської Правди» із 43 артикулами є найстарішою. Її можна поділити на дві частини: перша, Ярославова, містить 17 артикулів, що створені ще в XI ст., а друга – решту артикулів, складених за Ярославових синів. У першій частині матеріал розміщено систематично, причому тут подано найстарішу норму ще з доісторичного періоду про порядок здійснення права кривавої помсти. У другій частині об'єднано пізніші норми звичаєвого права й процесу, княжі устави Ярослава та його синів. Широка редакція також має дві частини: перша – з початку XII ст., друга – з кінця XII ст. Найстаріший її список датується 70-ми роками XII ст. Середня редакція (із XIV ст.) є скороченням широкої і тому не має самостійного значення. Вона була призначена для вжитку в церковних судах» [42, С.2].

В зазначеному джерелі отримали закріплення як норми звичаєвого права, що не дійшли до сьогодення у якості діючих норм права, а також положення про необхідність невідворотної відповідальності за вчинення кримінально-караних діянь та особливе значення життя людини, що аналогічно застосовується в чинному законодавстві України.

У козацькій державі існували елементи республіканської форми правління: керівник (гетьман) обирався безпосередньо народом. Показовими правовими документами з цієї точки зору є політичний меморіал «Вивід прав України» гетьмана Пилипа Орлика, написаний ним для захисту національних та державних прав України, а також «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького», укладені Пилипом Орликом у вигляді договору із виборцями та Військом Запорозьким (народом) 5 квітня 1710 року. [42, С.VIII]

В аналізований період на думку багатьох вчених відбувається формування та закріплення аксіологічних цінностей, які формують сучасне підґрунтя ідейно-світоглядних ідеалів українського суспільства.

У Конституції 1710 року Пилип Орлик, виходячи з традицій української державності, задокументував право України на самовиначення й незалежне державне існування. [42, С.VIII]

Національно-релігійне поневолення негативно впливало на розвиток політично-правової думки в Україні, гальмувало його. Та все ж таки в українських землях зародилася національна політико-правова ідеологія. Цьому сприяло те, що в XV – XVI ст. в Україну через Польщу почали проникати з Заходу ідеї Реформації, спрямовані проти феодального ладу й католицизму, який контролював майже всі сфери життя.

В українських землях поширення реформаційних ідей було пов'язане з антифеодальною національно-визвольною боротьбою народу проти польських магнатів, покатоличення й полонізації, Ці ідеї знаходили прояв у демократичній інтерпретації Біблії, у вимозі громадянської рівності.» [133, С.108]

«Видатним мислителем першої половини XVI ст., політико-правові концепції якого вплинули на розвиток ідей права і держави в Україні, був Станіслав Оріховський-Роксолан (1515 – 1567). У його працях «Про турецьку загрозу», «Про природне право» (не збереглася), «Напучення польському королю…» та ін. викладено погляди мислителя на походження і сутність держави, аналіз форм державного правління. Його ідеалом була освічена монархія, обмежена законом. Мету держави філософ визначав як гарантію прав і користі кожного індивіда, відносно якого держава має низку обов'язків. Рівночасно він був упевнений, що й громадянинові слід спрямовувати свою діяльність на забезпечення інтересів суспільства і держави.» [133, С. 109]

«Державно-правові погляди П. Могили відображали його прагнення посилити позиції православних у їхній боротьбі проти покатоличення. Враховуючи те, що в Україні не було своєї державності, а владу польського короля населення вважало чужою (своєю була тільки віра), П. Могила пропагував ідею верховенства в суспільстві духовної влади – влади православної церкви. Ці погляди викладено у праці «Номоканон». [133, С. 110]

«Водночас П. Могила виклав вимоги до монарха: ідеальний правитель повинен бути носієм політичних і морально-духовних функцій, втілювати чесність, правду і справедливість, сприяти добру підлеглих. Церкві мислитель відводив роль радника, а не носія верховної влади в державі. Закон у політико-правовому вченні П.Могили – дар Божий. Відомі людству закони він поділяв на три групи, при цьому на перше місце ставив «закон натури», що його, мабуть, слід розуміти як природний закон. П. Могила вважав, що законові мусять коритися всі, в тому числі й цар, який їх створює.» [133, С. 111]

«Державне існування України ставало історичним фактом, зафіксованим у писаній формі в I – IV Універсалах Української Центральної Ради (1917 – 1918 рр.), у Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) від 29 квітня 1918 р., у прокламаціях Української Національної Ради у Львові 1918 року; в Акті Соборності України 22 січня 1919 року, в проголошеній 15 березня 1939 року незалежності Карпатської України Конституціям УРСР. Тобто впродовж трьохсот років Україна прагнула, але не була суверенною державою, а український народ не спромігся висловити свою власну волю.» [42, С. IX]

Закріплені в розглянутих вище актах державотворення аксіологічні цінності потребують пріоритетного врахування у правотворчій діяльності, кодифікаційній роботі, спрямованій на якісний перегляд норм чинного адміністративного законодавства, що, на жаль, має значний підзаконний нормативно-правовий масив.

Також важливо зазначити, що ідеї свободи незалежності, самовизначення українського народу повинні залишатися невід'ємною складовою актів адміністративного законодавства, не припускати їх заміни або витіснення іноземними аналогами, що лише частково передають зміст та значення вищерозглянутих аксіологічних цінностей [27, 69].

Проведений історико-правовий аналіз пам'яток українського державотворення засвідчує, що закладені в них аксіологічні цінності мали надзвичайно вагоме значення не тільки для пануючого класу, але й для

пересічних громадян, що підтверджується зразками українських билин, фольклору, легенд тощо.

У країнах ЄС у 70-80 рр. ХХ ст. були обґрунтовані важливі аксіологічні цінності - засади природного права, що з необхідністю потребують закріплення у законодавстві для належної легітимації правових норм у суспільстві, у тому числі засобами кодифікації законодавства.

У даному підрозділі розглянуто наукові позиції відомих зарубіжних дослідників, зокрема, Ю. Хабермаса [177-180], Б. Аккермана [138-139], Б. Мелкевіка [191], К. Харлоу [181], А. Нінет , Ж.Моласа та багатьох інших, в працях яких дістали розвитку важливі аксіологічні засади, що мають бути покладені в основу розвитку вітчизняної галузі адміністративного права та системи адміністративного законодавства.

Як засвідчує проведений аналіз цінності розглядаються в філософському, соціологічному, правовому аспектах, а за своїм змістом закріплюють пріоритетні прагнення, інтереси, здобутки суспільства, національних меншин.

На думку відомого французького вченого Жана Луї Бергеля: «не зважаючи на різноманіття існуючих правових систем, слід підкреслити, значення кодифікації, яка приймає дві основні кодифікації, що в історичному контексті здійснювалася у двох основних напрямах з метою забезпечення узгодженості будь-яких правових систем. Основною метою матеріальної або справжньої кодифікації є отримання матеріальної або систематичної струкутри права, а формальна кодифікація спрямована тільки на досягнення певного перегрупування та класифікації діючих актів. Матеріальна кодифікація забезпечує стабільність та тривалість розвитку права, в той час як формальна кодифікація – інструмент запобігання постійному збільшенню кількості діючих актів. Матеріальна кодифікація стосується фундаментальних принципів та стабільних правил або діяльності установ, а формальна кодифікація переважно стосується специфічних, особливих актів правового регулювання. Матеріальна кодифікація відображає природу волевиявлення законодавця, а формальна кодифікація спрямована на імплементацію діючих

актів. Методи кодифікації тісно пов'язані із розвитком правових систем та цивілізацій, тому не можна забувати про їх важливе теоретичне та практичне значення [147, P.1097].

Наводячи приклад позиції сучасних зарубіжних дослідників, необхідно розглянути наукову дискусію між видатними представниками нормативістської теорії – Юргеном Хабермасом [180] та представником демократичної теорії – Брюсом Аккерманом [138, 139]. Відповідно до нормативної теорії Ю. Хабермаса "засади природного права, революційні декларації про захист природних прав людини, особливий наголос на процесі нормативного закріплення таких прав з філософської точки зору дозволяють врахувати концептуальні засади природного права в процесі кодифікації правових норм" [137, p. 511].

На думку зазначеного автора, необхідно розмежовувати об'єктивно закріплені правові норми та норми, що не отримали нормативного закріплення, серед яких особливе місце належить нормам природного права, що займають найвище ієрархічне місце серед норм. Зазначена позиція Ю. Хабермаса заперечувалася Б. Мелкевіком з виключно позитивістських підходів, який ми не можемо підтримати з огляду на запровадження в Україні комплексного підходу до праворозуміння з урахуванням норм природного права.

У своїй роботі "Faktizität und Geltung" Ю. Хабермас стверджував, що кодифікація є засобом обмеження свободи та є необхідною для забезпечення врахування етичних та моральних норм та легітимації правових норм, і вбачав кодифікацію як єдиний процес, що здатний забезпечити це" [137, p. 512]. Зазначений вчений вбачає дотримання демократичних засад у становленні легітимного процесу прийняття законів, в якому беруть участь усі члени суспільства, інтереси яких можуть бути порушені або змінені дією даних норм.

У розвиток наведених положень необхідно підкреслити логічно необхідний зв'язок між демократичними засадами як фундаментальними

цінностями європейської цивілізації та кодифікацією, процес якої має забезпечувати врахування інтересів усіх громадян, юридичних осіб, органів державної влади, інших членів суспільства у впроваджуваних кодифікаційних актах.

Б. Аккерман запровадив у своїх дослідженнях концепцію нейтрального діалогу, якої мають дотримуватися у сучасному ліберальному суспільстві, що забезпечує рівність можливостей та забезпечує справжню рівність громадян як її вихідна засада. "Концепція нейтрального діалогу передбачає дотримання наступних положень: a) жоден громадянин не є вищим за іншого; b) кожен громадянин отримує ліберальну освіту; c) кожен громадянин починає своє доросле життя за умов матеріальної рівності." [137, p. 515]

До цього Б. Аккерман додає, що демократичні засади були впроваджені для громадян і тому ця система зобов'язує дозволяти їх пряму участь. При цьому наводить історичні приклади, які доводять, що сучасне суспільство маніпулює терміном "демократія", а інколи надмірно звужує його обсяг. Наприклад, "під час голосування на виборах політиків, громадяни, зазвичай, не помічають підміни своїх голосів при голосуванні за зміни фундаментальних засад суспільства; а у випадку значних змін населення має бути обов'язково проінформоване та отримати справедливу можливість обговорити пропозиції щодо змін; а у супротивному випадку обрані політики не можуть стверджувати, що вони отримали підтримку суспільства." [137, p.520] З огляду на це, необхідно забезпечити врахування громадської думки та можливості участі ленів громадянського суспільства впродовж усіх етапів обговорення, висвітлення пропозицій, доопрацювання, повторного доопрацювання актів кодифікації законодавства, що виступає невід'ємною вимогою забезпечення участі громадян у процесі кодифікації.

У дослідженні Ю. Хабермаса, навпаки, обґрунтоване дотримання моністичної теорії, що виключає участь будь-яких представників у кодифікаційному процесі. Ця точка зору відображає позицію науковця, проте не враховує сучасні підходи, запроваджені в правотворчій практиці, що

передбачають обов'язкове врахування думки представників громадськості, європейського обмудсмена тощо.

Ю. Хабермас зауважує, що "якщо публічні обговорення не призводять до раціонального консенсусу, що ґрунтується на загальному інтересі, а навпаки нівелює конфлікт інтересів між громадянами шляхом підкреслення конкретного інтересу, вихід може бути знайдений шляхом досягнення згоди на найвищому рівні абстрагування, тобто шляхом застосування права вето, мовчазної згоди меншості" [137, p. 524] .

Вчений наголошує, що громадяни є рівними незалежно від дати народження, тому їм мають бути забезпечені рівні можливості участі у легітимації політичних та юридичних норм. Ми погоджуємося з висловленою точкою зору, проте маємо зауважити, що у кожній країні законодавчо визначений порядок легітимації означених норм. У останні двадцять років спостерігаються тенденції до уніфікації правотворчої діяльності, удосконалення нормативного забезпечення законодавчого процесу, врахування думки представників громадянського суспільства, окремих громадян.

Окремо необхідно зазначити про осіб, які не можуть брати участь у нейтральному діалозі. Основою ліберальної держави є діалог та теорія ефективної комунікації між громадянами. Громадяни, які не можуть брати участь у конструктивному діалозі, не будуть здатні легітимізувати їх позицію у державі та відповідно не будуть здатні брати участь у владовідносинах. У ліберальній державі громадяни мають захищати свої відповіді на питання, що легітимно поставлені іншими. Відповідно єдиною законною підставою для виключення конкретного громадянина з владовідносин є відсутність його легітимної аргументації [137, p.528] .

У статті К. Харлоу "Кодифікація адміністративних проваджень ЄС" [181] описано дві основні моделі адміністративного процесу, що застосовуються у ЄС: пряму модель, у якій провадження здійснюється Європейською Комісією та непряму модель, у якій країни-члени беруть участь як агенти

Співтовариства. Автор розглянув актуальні проблеми кодифікації проваджень у межах кожної з моделей та провів контрастне порівняння з двома основними підходами до кодифікації, поширеними у країнах-членах ЄС: на основі німецького досвіду кодифікації та пропонованого РЄ на основі принципів належної адміністрації.

Питанням кодифікації адміністративних проваджень ЄС було присвячено дві академічні конференції, з матеріалами опублікованими у Спеціальному випуску журналу "Європейський огляд публічного права" (1993). У зазначеному джерелі було обґрунтовано необхідність дотримання під час кодифікації "поваги прав людини та фундаментальних свобод, верховенства права, забезпечення подальшого демократичного та результативного функціонування інституцій ЄС, забезпечення прийняття рішень якомога ближче до громадянина, посилення захисту прав та інтересів громадян країн-членів" [181, p. 4].

Розглянуті вище концептуальні засади мали вплив на розвиток усіх сегментів адміністратвиного законодавства в країнах ЄС, проте досі не повною мірою враховані для цілей розвитку та кодифікацій вітчизняного адміністративного законодавства.

Сучасні аксіологічні засади кодифікації адміністративного законодавства закріплені як в численних актах європейського законодавства, національному законодавстві країн ЄС, а також низці проектів вітчизняних кодифікованих актів, що обговорюються науковою спільнотою.

В першу чергу, слід розглянути розвиток означених засад в адміністративно-процедурному сегменті адміністративного законодавства країн ЄС. Реформи адміністративно-процедурного законодавства в країнах ЄС призвели до прийняття адміністративно-процедурних кодексів (Болгарія, Угорщина, Польща) та їх наступного спрощення з урахуванням вимог сучасного демократичного суспільства.

Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства в зазначених країнах має важливе значення і для удосконалення заходів контролю за

діяльністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, адже передбачає можливості квазі-судового та судового оскарження адміністративних актів у разі порушення прав фізичних, юридичних осіб тощо.

Розвиток адміністративно-процедурного законодавства сприяв становленню нових органів – обмудсменів, спеціальниї комісій, парламентських комітетів, посередників, діяльність яких пов'язана з оскарженням індивідуальних актів, що негативно вплинули на реалізацію прав громадян у сфері виконавчої влади.

Напротивагу наведеному прикладу, у РФ на сучасному етапі розвитку системи законодавства обґрунтовано необхідність виокремлення "кодифікаційних нормативних правових актів, що приймаються у формі федеральних законів, як окремий вид законів з наданням їм юридичної сили нижче конституційних та вище регіональних і федеральних законів; а в якості уніфікованої форми кодифікаційних правових актів, що приймаються у формі федеральних законів, запропоновано саме кодекси (за винятком статутів як основних законів суб'єктів федерації та муніципальних утворень)" [127, С. 4]. На думку зазначеного вченого, результатом кодифікації виступають "кодифікаційні нормативно-правові акти, під якими розуміються внутрішньо узгоджені, зовнішньо відносно стабільні, структурно поділені на частини нормативні правові акти, наділені пріоритетом в структурі законодавства того ж рівня" [127, С. 7] .

На сьогодні переважна більшість галузей російського законодавства кодифіковані. На думку зазначеного вченого, для досягнення рівня суцільної кодифікації необхідно прийняти вищезгадані кодекси, зокрема і Кодекс адміністративного судочинства РФ, Страховий кодекс, Кодекс про неспроможність (банкрутство), Підприємницький кодекс, Виконавчий та Банківський кодекси.

На думку Костеннікова М.В., у процесі кодифікації російського адміністративного права буде необхідно кодифікувати норми, що містяться у

законах, указах та інших нормативно-правових актах. Метою кодифікації зазначений вчений вбачає створення на основі спільних принципів шляхом відбору, перегляду, скасування застарілих та суперечливих норм, вироблення норм, що заповнюють прогалини у правовому регулюванні суспільних, управлінських відносин, а також спрямованих на розвиток цих відносин відповідно до сучасних реалій та задач демократичного суспільства – нові зведені уніфіковані законодавчі та інші нормативні акти адміністративного права (основи, кодекси, статути, положення та ін.)" [65,С. 4-5].

На думку зазначеного автора, поняття кодифікації адміністративного права слід розуміти як одну із форм систематизації його норм, що містяться у законах, нормативних указах Президента РФ, нормативних постановах Уряду РФ та інших актах органів державної влади, що мають за мету створення нових зведених уніфікованих кодифікаційних актів адміністративного права, спрямованих на розвиток і зміцнення правових основ у сфері державного управління. [С. 7]

Проведене порівняння українського та російського підходів до кодифікації адміністративного законодавства дають можливість зробити висновок про те, що у вітчизняній правотворчості пріоритетно важливо враховувати не російські, а сучасні європейські зразки кодифікації адміністративного законодавства. До прикладу, необхідно забезпечити розробку та прийняття діючих в країнах ЄС адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних кодексів, кодексів публічного майна.

Комплексне дослідження сучасних вимог до форми адміністративних актів у європейських кодифікованих законодавчих актах відіграє важливу роль для подальшого впровадження європейських стандартів державного управління та посилення захисту прав людини у сфері виконавчої влади.

Кодифікація адміністративного законодавства в Україні є однією з провідних форм законотворчості і повинна включати сучасні вимоги до форми адміністративного акта, спільні для європейських країн, оскільки це необхідно для надання адміністративних послуг у країнах ЄС та в Україні. Вітчизняне

адміністративне законодавство містить низку кодифікованих законодавчих актів, проте досі не розробленими залишаються проекти кодифікованих актів, запропоновані Концепцією адміністративно-правової реформи, а також стрімкий розвиток суспільних відносин диктує обов'язковість розробки низки нових кодифікованих актів адміністративного законодавства.

На сьогодні європейська доктрина встановлює такі вимоги до форми адміністративних актів:

1. *Письмова форма.* Більшість адміністративних актів приймаються в письмовій формі, як зазначено в кодексах про адміністративні процедури та спеціальних законах про загальну адміністративну процедуру (вимагають прийняти адміністративне рішення в письмовій формі, за винятком випадків, коли характер прийнятого рішення передбачає іншу форму висловлення та докази, відповідно до ст. 55 Закону Іспанії про загальне урядування та спільну адміністративну процедуру № 30/1992 від 26 листопада 1992 р. (із змінами, внесені королівським указом № 8/2011 від 1 липня 2011 р.) [193].

У Німеччині Акт про адміністративну процедуру передбачає, що «адміністративна процедура може бути прийнята в письмовій, електронній, усній формі або в інший спосіб». [Акт про адміністративну процедуру (Verwaltungsverfahrensgesetz) від 25 травня 1976 року; у редакції, яка була останньою, оприлюдненою 23 січня 2003 року (Федеральний закон № 1, с. 102) із змінами, внесеними статтею 1 четвертого Закону про внесення змін до адміністративного законодавства (Viertes Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrensrechtlicher Vorschriften - 4. VwVfÄndG) від 11 грудня 2008 року (Федеральний закон Бюлетень I стор. 2418) // База даних "Німецький архів права". URL: http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=289 (Дата перегляду: 29.09.2017)] Визначено альтернативні форми прийняття рішень (адміністративні акти). Водночас письмове підтвердження рішення, прийняте в будь-якій з альтернативних форм, може бути надане особі у випадку законного інтересу або спеціального застосування права. Також важливим

питанням є надання письмового підтвердження електронного рішення за тих самих обставин.

2) *Мотивація.* Мотивація адміністративних актів відіграє важливу роль для пояснення доказів та зауважень, представлених сторонами та зацікавленими особами під час розгляду адміністративної справи.

У французькому Законі про доступ до адміністративних документів стаття 3 визначає, що «необхідно надавати мотивацію в письмовій формі, розкриваючи підстави права і факту, які є основою рішення ” [189].

Мотивація є необхідною частиною адміністративного акта, визначеного законом, перелік адміністративних рішень, які мають мотиваційну частину, може бути визначений законом. Французький досвід показує, що це рішення щодо обмежень щодо здійснення громадських свобод, застосування санкцій тощо.

У німецькому праві загальний принцип мотивації адміністративних рішень має ряд винятків: §39 означеного німецького Акту про визначає, що «мотивація не є необхідною, якщо акт не стосується реалізації прав людини, адміністративне рішення вже відоме, індивідуальний не потребує письмової мотивації». Також у разі величезної кількості прийнятих адміністративних рішень з боку автоматичних ресурсів, а у разі виникнення з закону і т.д.

3) *Публічність.* У європейських країнах існує два основних вимоги щодо повідомлення про прийняті адміністративні акти та публікації в офіційних джерелах. Публікація необхідна для прийняття адміністративних рішень, що впливають на інтереси, суб'єктивні права ряду осіб. Це рішення щодо громадських робіт, місцевого ринку тощо.

Повідомлення визначено в німецькому Акті про адміністративну процедуру, §43, ст. 21 Закону Італії про адміністративну процедуру та доступ до адміністративних документів 1992 року [184].

«В Україні поширені старі стереотипи щодо правового регулювання процесуальних відносин у діяльності органів державного управління, навіть серед фахівців. Багато з них досі вважають, що вимоги до законодавчого

регулювання адміністративної процедури повинні бути «спрощені» порівняно, наприклад, з нормами судового процесу. Поряд із цим вони забувають, що точне визначення закону раціональної організації та демократичності щодо їх сутності процедур адміністративного розгляду заяв громадян - це майже єдина реальна гарантія забезпечення під час такого огляду неупередженого, відповідального та прозорого розгляду справи». [1]

Для подолання вищезазначених стереотипів необхідно розробити проект Адміністративно-процедурного кодексу України та забезпечити детальну регламентацію окремих адміністративних справ, заяв громадян, перегляд рішень, дій та бездіяльності державного управління щодо реалізації прав, свободи, законні інтереси згаданих осіб.

Також слід погодитись з проф. В.Б. Авер'яновим, що чинне законодавство України в його процесуальній частині здебільшого недостатньо розвинене. Але адміністративні процедури повинні сприяти підвищенню ефективності органів державної влади та державних службовців. Ось чому необхідно реалізувати сучасні вимоги до адміністративних актів, закріплених у національних кодифікованих та законодавчих актах країн ЄС, що визначають сучасні стандарти діяльності органів державного управління.

Розробка та впровадження кодифікаційних актів у країнах ЄС та в Україні хоча і різниться за застосовуваними процедурами та науковими підходами, проте у контексті проведення адміністративно-правових реформ щодо децентралізації публічної влади в Україні, розподілу повноважень у системі органів виконавчої влади, у тому числі щодо надання адміністративних послуг, розгляду адміністративних справ у порядку адміністративних процедур, удосконалення порядку притягнення до адміністративної відповідальності, становить значний науковий інтерес для національної правозастосовної практики.

З огляду на це, порівняльно-правовий аналіз основних моделей кодифікації адміністративного законодавства відіграє провідну роль для

формування пропозицій та рекомендацій з удосконалення проведення кодифікаційної роботи в Україні.

Розглянемо основні доктринальні *підходів до загальної кодифікації адміністративного законодавства*, що представлені у зарубіжній та вітчизняній адміністративно-правовій науці. Важливе місце в цьому займає характеристика доктринальних підходів до масштабної кодифікації адміністративного законодавства; вивчення наукової дискусії щодо доцільності застосування загальної кодифікації адміністративного законодавства в Україні.

У науці адміністративного права висловлювалися пропозиції щодо неможливості масштабної кодифікації адміністративного законодавства. Ці підходи були розкриті у працях відомих російських та вітчизняних вчених радянського періоду: Д.М. Бахраха [13], Ю.М. Старилова [118], М.С. Студенікіної [120], М.В. Костеннікова [65] та інших. Серед аргументів зазначалося про значну розрізненість адміністративного законодавства, його постійні зміни та доповнення, недостатню загальну складову для повноцінної систематизації. Тому “взамін повномасштабній систематизації адміністративно-правового регулювання було запропоновано кодифікувати тільки окремі адміністративно-правові інститути: статус органів виконавчої влади, державної служби і тд.” [14, С.6] Це дістало закріплення у сучасній системі адміністративного законодавства України.

У 1927 р. було прийнято Адміністративний кодекс УРСР, який був введений в дію на кілька років та скасований у зв’язку із забороною буржуазного адміністративного права та виключенням цієї навчальної дисципліни з навчальних програм вищих навчальних закладів. У структурі згаданого кодексу були передбачені самостійні розділи про громадянство, державні символи, предмет та межі адміністративного законодавства, особливості прийняття адміністративних актів, загальні принципи та правила застосування примусових адміністративних заходів, загальні умови наглядової діяльності органів виконавчої влади, порядок оскарження дій та

рішень адміністративних органів. Ці складові потребують врахування у вітчизняному адміністративному законодавстві самостійного Адміністративно-процедурного кодексу або закону про адміністративну процедуру, пропозиції щодо розробки яких обґрунтовані у вітчизняній науковій літературі.

У 60-х рр. XX ст. Петровим Г.І. та Кореневим О.П. – видатними представниками ленінградської школи адміністративного права обґрунтовувалась доцільність загальної кодифікації адміністративного права, проте на практиці кодифікація проводилася лише стосовно інституту адміністративного законодавства [14, С.6].

Наприкінці 70-х – початку 80-х рр. XX ст. у СРСР було прийнято Основи законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення, а пізніше і відповідні республіканські кодекси про адміністративні правопорушення. Тобто відбулася кодифікація однієї з найважливіших для держави складової адміністративного законодавства. Проте розробка проекту Адміністративно-деліктного кодексу як самостійного кодифікаційного акту залишається важливим перспективним завданням у розвитку системи вітчизняного адміністративного законодавства.

Кодифікація адміністративного законодавства в Україні є предметом наукових дискусій представників не тільки юридичних професій, а й значною мірою цікавить політичні кола, економічний сектор, адже прийняття нових кодифікаційних актів впливає на реалізацію прав та інтересів значної кількості осіб приватного та публічного права. З огляду на це, питання удосконалення підходів до кодифікації адміністративного законодавства України стало предметом досліджень науковців, фахівців, що представляють різні галузі права та сфери діяльності людини.

Міністерством юстиції України понад двадцять років за дорученням КМУ координується робота з розробки кодексів, їх опрацювання та узгодження в робочих групах з працівниками-практиками. Досвід створення робочих груп з

підготовки кодексів в Україні дозволив за відносно короткі терміни (6 місяців) підготувати 5 кодексів, у тому числі Цивільний кодекс України.

Основними проблемами при підготовці кодексів у системі адміністративного законодавства України слід визначити такі: галузі права та законодавства не співпадають за обсягом, галузі законодавства демонструють прискорений розвиток в окремих сферах, що створює умови для формування нових законів, кодексів, підзконних актів, перегляду та оновлення існуючих актів законодавства. З огляду на це доцільно врахувати європейський досвід кодифікації адміністративного законодавства та прийняття в його системі низки нових кодифікаційних актів (в соціальній, податковій, освітній, банківській та деяких інших сферах).

Ми погоджуємось із позицією д.ю.н. проф. Ф. Бурчака та О. Гашицького відносно того, що "при кодифікації окремих галузей права треба чітко визначити які саме законодавчі акти мають бути опрацьовані. В усіх країнах існує адміністративне законодавство, яке визначає стосунки владних інститутів з громадянами і юридичними особами. В Україні адміністративне законодавство довгий час було обмежено практично тільки Кодексом про адміністративні правопорушення. Тому групам, що опрацьовуватимуть законодавство відповідно до завдань кодифікації певної галузі треба точно визначити, які кодекси чи кодифіковані законодавчі акти треба мати, щоб чітко розмежувати правову матерію" [17, С.15].

На думку С.О. Бєлова, "Необхідність загальної кодифікації адміністративного законодавства продиктована проблемами, що виникають у правозастосовній практиці. На сьогодні одна з головних проблем застосування адміністративного законодавства – це відсутність регулювання загальних питань адміністративного права (від умов виникнення адміністративної правоздатності до форм реалізації адміністративно-владних повноважень). Відсутність необхідних загальних положень адміністративного законодавства не дозволяє забезпечети ефективний правовий захист прав та законних інтересів приватних осіб." [14, С.7] Отже, на думку представників зазначеного

підходу, вирішення сучасних проблем розвитку системи адміністративного законодавства може бути забезпечено шляхом встановлення загальних вимог до різних видів адміністративної діяльності в єдиному кодифікаційному акті – Адміністративному кодексі.

У Сполучених Штатах Америки була проведена масштабна систематизація адміністративного законодавства та прийнято Кодекс федерального регулювання, який був підготовлений як звід адміністративного законодавства спеціальним державним агенством. Також у Франції було підготовлено Адміністративний кодекс у 1998 р., у Португалії – у 1836 р., який втратив чинність із прийняттям Конституції у 1976 р. Також Адміністративні кодекси були прийняті на Філіпінах та у низці штатів США (Луїзіана, Юта, Техас і т.д.)

Окрім Адміністративних кодексів у системі адміністративного законодавства діють спеціальні законодавчі акти про адміністративні процедури: у США – Акт про адміністративну процедуру 1946 р., у Німеччині – Закон (акт) про адміністративну процедуру 1976 р., положення яких закріплюють загальні правила та умови участі в адміністративних правовідносинах, умови адміністративної правосуб'єктності і т.д. В Україні досі відповідний акт не прийнято, хоча законопроекти про адміністративну процедуру та кодекси вносилися на розгляд ВРУ, проте не дістали належної політичної підтримки.

Оцінюючи перспективи кодифікації адміністративного законодавства вчені переважно виходять з практичної доцільності, а не теоретичної можливості. "Якщо можливе існування адміністративного права як галузі, а не як сукупності розрізнених правових інститутів, що не мають між собою нічого спільного, то очевидно, що законодавчі джерела його правового регулювання можуть бути так чи інакше розширені та систематизовані. Аргументом в захист ідеї кодифікації адміністративного законодавства може розглядатися і те, що така робота стала б стимулом розвитку адміністративного права (щодо адміністративних договорів, методів реалізації виконавчої влади)." [14, С.11]

Співвідношення кодифікації адміністративного законодавства та відмежування останнього від інших відокремлених частин публічного права – податкового, митного, бюджетного законодавства, необхідно розглядати як самостійні об'єкти кодифікаційної діяльності, що не поглинають один одного. Так само сфери комплексного характеру – освітнє, медичне, спортивне, повітряне та морське право повинні отримати самостійне законодавче регулювання та кодифікацію.

На сьогодні у країнах ЄС відбулася європеїзація адміністративного права на основі положень Конвеції про захист прав людини та основоположних свобод [61]. На основі закріплених в зазначеній Конвенції прав і свобод людини відбулося якісне оновлення та уніфікація правових норм у галузях цивільного, кримінального, адміністративного права на національному рівні. Це дозволило забезпечити пряме закріплення положень щодо забезпечення реалізації ґарантованих Конвенцією прав і свобод людини в актах національного законодавства, що безпосередньо застосовуються до громадян на найнижчому (локальному) рівні.

В Україні система законодавства та зокрема система адміністративного законодавства потребує якісного перегляду з метою всебічного врахування положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод в актах законодавства та правозастосовній діяльності. На наш погляд, врахування вимог Конвенції є невід'ємним елементом кодифікаційної роботи та правотворчої діяльності вцілому. Виклад вимог національного адміністративного законодавства у кодифікованих актах з урахуванням положень Конвенції сприятиме спрощенню правового механізму захисту прав і свобод людини в Україні, підвищенню правової визначеності, довіри до діяльності органів адміністрації усіх рівнів.

Адміністративна юстиція у країнах ЄС зазнає значного впливу та розвивається на основі судової практики Суду ЄС та ЄСПЛ. Кодекси адміністративного судочинства закріплюють важливі вимоги щодо забезпечення рівності сторін, справедливого балансу інтересів у рішеннях

адміністрації. Крім того, предметна підсудність адміністративних судів у країнах ЄС охоплює значно більше категорій спорів ніж діюча вітчизняна модель. Слід навести приклад категорій спорів щодо адміністративних договорів державних службовців, відповідальності органів адміністрації, що належить до юрисдикції адміністративних судів.

У країнах ЄС впроваджено регламенти та директиви як відповідні джерела права, які за своєю формою та змістом також відносяться до кодифікаційних актів, проте предметна сфера яких є значно вужчою від класичних кодифікацій у національному праві.

В Україні дія регламентів та директив в ЄС забезпечується шляхом ратифікації ВРУ та прийняття відповідного закону. Наприклад, у 2017 р. було прийнято План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженому Постановою КМУ від 25.10.2017 р. № 1106, у якому передбачено необхідність дотримання положень Директиви № 92/75/ЄЕС про маркування побутових електроприладів щодо споживання електроенергії (замінена Директивою № 2010/30/ЄС); Директиви Комісії № 2003/66/ЄС (замінена Делегованим регламентом Комісії ЄС № 1060/2010) щодо побутових електричних приладів; Директиви № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації; Директиви № 94/63/ЄС про контроль викидів летючих органічних сполук зі сховищ нафти та при транспортуванні; Директив № 2001/37/ЄС та № 2003/33/ЄС щодо громадського здоров'я та обмеження реалізації, реклами тютюнових виробів та низки інших.

Узагальнюючи викладене, слід зробити наступні висновки:

1. Вирішення сучасних проблем розвитку системи адміністративного законодавства України може бути забезпечено шляхом встановлення загальних вимог до різних видів адміністративної діяльності в єдиному кодифікаційному акті. Методологічні основи кодифікації адміністративного законодавства мають враховувати специфіку адміністративного права та

забезпечувати необхідно повноту правового регулювання шляхом закріплення універсальних правових норм. Таким чином, кодифікація адміністративного законодавства встановила б принципи та правила будь-якої адміністративної діяльності у єдиному нормативному акті.

2. Важливо зазначити про фундаментальний вплив права ЄС та європейського адміністративного права, зокрема, на розвиток адміністративно-процедурного законодавства та кодифікацію даного інституту, а саме в усіх країнах відбулися закріплення вимог щодо мотивації адміністративних актів (рішень), зазначення засобів захисту, оскарження, забезпечення дотримання прав. Стосовно адміністративних санкцій, їх перелік та правила застосування отримали значну конкретизацію у праві ЄС та судовій практиці Європейського суду з прав людини. Що стосується України, відповідні пропозиції досі залишаються складовою законопроектів, проте вже понад 10 років не отримують схвалення ВРУ.

3. Важливе значення має прийняття спеціального Закону України «Про засади кодифікації законодавства України», що обґрунтовуються і тим, що впродовж останніх десятиріч було прийнято велику кількість нормативно-правових актів, зміст яких частково суперечить один одному та потребує проведення систематизації, зокрема у формі кодифікації. Положення пропонованого Закону України «Про засади кодифікації законодавства України» необхідно узгодити з положеннями законопроекту «Про нормативно-правові акти» з метою розмежування теоретико-правових, методологічних та процедурних питань кодифікаційної роботи.

3. У публічно-правовій сфері особливу увагу слід приділити кодифікації адміністративних процедур, законодавству про власність осіб публічного права, впровадженню соціального, виборчого, пенсійного кодексів з урахуванням досвіду країн ЄС.

4. Слід зробити висновок про багатовимірність та універсальність цінностей, у тому числі закріплених в адміністративному законодавстві як

країн ЄС, так і України. Їх значення полягає в тому, що вони виступають умовою повноцінного життя людини в суспільстві.

Висновки до Розділу 1

1. Проведення комплексного дослідження сучасних європейських підходів до кодифікації адміністративного законодавства, методологічних засад проведення кодифікаційної роботи, порівняння та визначення ефективності окремих видів систематизації адміністративного законодавства (кодифікації, консолідації, інкорпорації), а також аксіологічних засад, що становлять фундамент правової системи та галузі права, їх відображення у системі законодавства та правозастосовній практиці органів публічної адміністрації відповідають стратегічним завданням реалізації державної політики України та розвитку громадянського суспільства, нагальним потребам приведення законодавства України у відповідність до європейських стандартів реалізації та захисту прав людини і громадянина у сфері виконавчої влади.

2. Підсумовуючи викладене, слід підкреслити, що кодифікація адміністративного законодавства має особливе значення для удосконалення правотворчої діяльності в Україні, систематизації адміністративного законодавства, удосконалення взаємостосунків органів публічної адміністрації з приватними особами, для впровадження адміністративно-правових механізмів реалізації та захисту прав і свобод людини.

Вивчення європейського досвіду кодифікації європейського законодоваства дозволило встановити, що в публічно-правовій сфері вона не має обмежуватися низкою класично усталених в національній традиції кодексів. Пропонуємо додаткове впровадження з урахуванням французького, німецького підходів до систематизації адміністративного законодавства самостійних кодексів, що стосуватимуться не тільки адміністративно-деліктного, а й адміністративно-процедурного аспекту, а також враховуватимуть потреби кодифікації норм публічного фінансового права, публічного майнового права, публічної служби та її видів, в соціально-культурній сфері – про освіту, про спорт; про відповідальність органів публічної адміністрації перед громадянами тощо.

3. В результаті проведеного аналізу сучасних підходів до розуміння поняття «кодифікації», ми дійшли висновку, що центральним елементом кодифікації слід визнати саме кодифікаційну роботу, що здійснюється на постійній основі, що досі не забезпечено в Україні на належному рівні. На наш погляд, розвитку поняття «кодифікації» також сприятиме перегляд і впровадження в науковий обіг спільних європейських підходів до кодифікації адміністративного законодавства.

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

5. Розглянувши британський досвід розвитку системи права та системи законодавства можна зробити висновок про те, 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. Поряд з цим необхідно зазначити, що це не применшує значної ролі судового прецеденту, що визнається джерелом права у англійському, шотландському, північно-ірландському праві. Це також обумовлено тим, що в аналізованій правовій системі зберігається традиційний розподіл на сфери регулювання нормами загального права та актами законодавства.

6. Європейський досвід кодифікації адміністративного засвідчує врахування концептуальних засад природного права, захисту природних прав людини, визначення правових засобів та рамок, обмеження свободи громадян, їх законних інтересів, що були впроваджені у чинному законодавстві країн ЄС у 70-80-х рр. XX ст. З огляду на це, при розробці концептуальних засад кодифікації адміністративного законодавства в Україні центральне місце мають посісти засади природного права, захисту прав людини, а також низки

правових презумпцій, що визначають правила реалізації функцій та повноважень органів публічної адміністрації

7. 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, подальші дослідження видів кодифікаційних актів у країнах ЄС створить теоретико-методологічну основу удосконалення кодифікаційної роботи в Україні, у тому числі стосовно системи адміністративного законодавства України.

8. 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, особливостями його розвитку в умовах демократичної соціальної формації та становлення інститутів демократичного громадянського суспільства в Україні. Отже, у законах, як актах кодифікації закондавства, законодавець не тільки визначає, але й упорядковує, формулює основні правила, вимоги, виконання яких обов’язкове для всіх членів суспільства.

РОЗДІЛ 2.
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНІ

2.1. Види кодифікаційних актів у країнах Європейського Союзу та Україні

Дослідження основних видів кодифікаційних актів прийнятих у другій половині ХХ ст. та в новітній період потребує застосування сукупності правових методів, що уможливлюють з'ясування як методологічних, історичних, аксіологічних підходів до структурування та кодифікації правових норм, їх об'єднання та об'єктивації в нових видах кодифікаційних актів, так і врахування порівняльно-правового методу, що проявляється у співставленні однопорядкових правових явищ, понять, проваджень та віднайдення спільних та відмінних ознак.

На думку проф. 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.» [96, с.6]

Слід зважати на те, що для пізнання змісту певного правового явища, правового інституту необхідно брати до уваги комплекс підходів, вироблених з метою розв'язанн економічних, соціальних, правових та інших завдань, проблем у державотворенні, а також враховувати існуючі зв'язки з чинними міжнародними та європейськими актами. Зокрема, правила використання порівняльно-правового методу передбачають дотримання обов'язкових вимог щодо проведення порівняльно-правових досліджень.

Найважливішим правилом є забезпечення порівнюваності об'єктів порівняння при проведенні порівняльно-правових досліджень. Основне правило полягає в тому, що порівнювані правові явища мають бути обов'язково у прямому зв'язку між собою.

Застосовуючи порівняльно-правовий метод для дослідження проблем кодифікації адміністративного законодавства, вчені мають змогу виявити спільні та відмінні риси діючих кодифікаційних актів та відповідних проектів, з'ясувати ознаки, що характеризують певний вид кодифікаційних актів, подібність їх структури, закріплених цінностей, форм діяльності, спільних сфер застосування, засад відповідальності тощо.

Як зазначає директор Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України Ю.С. Шемшученко: «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'ясувати, наскільки таке рішення може бути застосовано у національній правовій системі.»[96, с. 6]

Висловлену позицію підтримує вчений С.С. Алєксєєв, який зазначив, 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» [9, с. 32-33].

На думку А.Х. Саїдова «об'єкти порівняльно-правових досліджень можуть бути найрізноманітнішими: наприклад, це певна правова норма або окремий 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 сучасності.» [115, с. 51-52]

Підтримуючи розглянуті наукові позиції, важливо доповнити, що під час застосування порівняльно-правового методу при дослідженні державно-правових явищ, важливо дотримуватися порівняння не тільки в загальних рисах, але й в сутнісних формах прояву, структур, форм, змісту досліджуваних соціальних, правових, економічних явищ, завдяки чому забезпечується високий ступінь вірогідності отриманих висновків.

У дослідженнях радянських вчених, присвячених розвитку капіталістичних та соціалістичних правових систем, зокрема, проводилась думка про несумісність порівняння означених правових систем через різний соціально-класовий стан суспільства.

На наш погляд, з означеною позицією можна погодитись лише частково, адже найбільша різниця простежується між пострадянськими країнами та країнами – світовими лідерами, зокрема країнами ЄС. До прикладу, частина пострадянських країн, що вступили до ЄС впродовж останніх двадцяти років, провели докорінні державні реформи, що призвели до якісного перегляду змісту правових інститутів у публічно-правовій та приватно-правовій сферах, забезпечили впровадження захисту фундаментальних прав людини, утвердження верховенства права, демократії, засад сталого розвитку сумпільства.

Зокрема, правила застосування порівняльно-правового методу передбачають імперативне зазначення засад державного ладу, політичного режиму порівнюваних країн, їх ключових правових традицій, цінностей, особливостей правової культури, що у сукупності впливають на динаміку системи законодавства.

Ця думка поділяється видатним російським вченим-компаративістом Ю.О. Тихомировим, який застерігає про необхідність утримуватися від таких основних помилок: «невірний вибір критеріїв порівняльного аналізу, неврахування об’єктивних факторів і умов функціонування певних інститутів, запозичення неадекваних правових концепцій, неправильне використання

юридичних понять і конструкцій, сліпе копіювання іноземних інститутів без їх адаптації».[67, с. 54-55]

Здійснюючи порівняння відбувається безпосереднє застосування правил юридичного аналізу, що інтегрують в собі набір інтелектуальних методів та прийомів, пізнання правових явищ для розробки та впровадження інноваційних підходів до вирішення соціальних проблем. “Юридичний аналіз є галуззю юридичних знань, що вивчає способи та прийоми інтелектуального опрацювання правової матерії.” [96, с. 108]

У країнах ЄС кодифікація адміністративного законодавства традиційно використовувалась як одна із основних форм систематії законодавства. Зокрема, у Польщі кодифікація адміністративних процедур була проведена ще у 30-х рр. ХХ ст., так само як і в Австрії, Чехословаччині. Отже, можна зробити висновок про те, що сучасний результат кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС об’єктивно враховує спільні цінності, правила, процедури, що були запроваджені в рамках ЄС, а також фундаментальні цінності, принципи, засади відповідальності держави перед людиною. Наприкінці ХХ ст. в країнах ЄС основний акцент зміщується в сферу кодифікації соціального, міграційного, податкового законодавства, спрощення видачі адміністративних актів, подання петицій до органів публічної адміністрації, забезпечення доступності судового оскарження адміністративних актів.

На нашу думку, в Україні трансформація правової системи на засадах демократії, поваги фундаментальних прав і свобод людини і громадянина, визнання основоположних європейських цінностей дістало закріплення в актах законодавства з 1990 р. : Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55 – XII, Акт про проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. № 1427 – XII, Конституція України від 28 червня 1996 р. Зокрема, сучасний період розвитку вітчизняного адміністративного законодавства характеризується значним розширенням комплексу правових норм, що визначають засади адміністративного судочинства, митного права,

фінансового та банківського права, освітнього права, соціального права, міграційного права.

На думку В.В. Тишенко, «у радянский 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» [122, С. 247-248]. Ми підтримуємо висловлену наукову позицію та вважаємо, що у сучасній системі адміністративного законодавства хоча і прийнято низку нових кодифікаційних актів, але лише частина із них закріплюють положення щодо обов'язковості дотримання демократичних цінностей, фундаментальних прав і свобод людини та громадянина, визначають гарантії судового та позасудового захисту порушених прав. Тому важливо враховувати підходи європейських та сучасних українських вчених до визначення основних видів кодифікаційних актів, у тому числі актів адміністративного законодавства для цілей його удосконалення за допомогою засобів кодифікації.

Багатоманіття 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 [122, 92]; 3) правила та інструкції [45].

На думку О.С. Йоффе «принципи групування нормативних приписів підпорядковані задачам найбільш чіткого законодавчо технічного оформлення певного кодифікаційного акту, враховують об'єктивно існуючу систему норм відповідної галузі права» [41, С. 47]. Зазначений підхід до групування кодифікаційних актів на основі визначення їх місця в системі галузі, міжгалузевих зв'язків дозволяє забезпечити врахування в кодифікаційному акті не лише однорідних суспільних відносин певного правового інституту, але й передбачити необхідні зв'язки з іншими правовими інститутами.

За результатами проведеного аналізу нами зроблено висновок про те, що кодифікаційний акт є безпосередньою метою кодифікаційної діяльності, що здійснюється відповідно до визначених пріоритетів діяльності правотворчого органу, а його зміст спрямований на якісний перегляд чинного законодавства, усунення суперечностей, викликаних розвитком правового регулювання суспільних відносин.

Класифікацію кодифікаційних актів за критерієм специфіки юридичної сили можна представити наступним чином:

1) за результатом кодифікаційної діяльності: закони; основи; кодекси; підзаконні акти; акти органів державного управління в колишньому СРСР; акти публічної адміністрації в країнах ЄС; положення; статути;
2) за специфікою органу, що прийняв кодифікаційний акт: кодифікаційні акти європейського законодавства; кодифікаційні акти колишнього СРСР; кодифікаційні акти окремих союзних республік колишнього СРСР; кодифікаційні акти окремих країн-членів ЄС; кодифікаційні акти вітчизняного законодавства;
3) за сферою поширення: кодифікаційні акти союзного (федеративного) рівня; кодифікаційні акти республіканського рівня;
4) за значенням для регулювання суспільних відносин: цілепокладаючий характер кодифікаційних актів, їх виключне регулювання найвищими законодавчими актами (особливе значення основ та кодексів по відношенню до інших нормативних актів, що передбачають відповідність усіх інших некодифікованих актів їх положенням);
5) за характером нормативних приписів: кодифікаційні акти, що закріплюють загальні положення та принципи правового регулювання; кодифікаційні акти, що охоплюють все законодавче регулювання певної сфери суспільних відносин, що складають галузь права або правовий інститут; акти, що повністю врегульовують певну групу суспільних відносин;

6) за обсягом регулювання: кодифікаційні акти, що охоплюють усі правові норми певної галузі права; кодифікаційні акти, що врегульовують найважливіші відносини певної галузі права; кодифікаційні акти, що належать одному правовому інституту або підгалузі права;
7) за співвідношенням галузі права та кодифікаційного акту: комплексні кодифікаційні акти та галузеві кодифікаційні акти;
8) за формою кодифікаційного акту: кодифікаційні акти, притаманні сучасному українському законодавству та законодавству радянського періоду – основи, основні начала законодавства, кодекси, статути, положення; кодифікаційні акти, притаманні законодавству країн-членів ЄС – директиви, регламенти, модельні кодекси, кодекси, закони;
9) за вступом в силу кодифікаційного акту: з моменту прийняття кодифікаційного акту; з моменту опублікування кодифікаційного акту; з моменту офіційного повідомлення осіб, на яких поширюється дія кодифікаційного акту.

Зауважимо, що вид кодифікаційного акту за назвою може співпадати в країнах ЄС та в Україні, проте їх основний зміст, структура та об'єкти кодифікації різняться значно більшою мірою, ніж містять спільні засади.

Закон та кодекс є загальновідомими основними видами кодифікаційних актів, що широко застосовуються у сучасній правотворчій практиці країн-членів ЄС та в Україні.

Поняття закону має декілька аспектів значення: загальнофілософське; наукове; моральне; юридичне тощо. Найширший обсяг належить загальнофілософському розумінню, що розглядає закон як «елемент розвитку всезагальності, що означає внутрішні, стійкі, необхідні суттєві зв'язки та відносини між явищами, що обумовлюють їх упорядкований розвиток та зміни» [125, с.294].

І. Кант обстоював думку про те, що категоричний імператив є класичним аналогом морального закону; а у юридичному - «закон – це особливий письмовий документ, що втілює спосіб (форму) регулювання певної сфери суспільних відносин органами державної влади (переважно законодавчої або ж самим народом)» [125, с.296].

Слід доповнити, що у сучасній вітчизняній філософській літературі виокремлюються наступні види законів у науковому розумінні:

1) за специфікою процесів розвитку природного та соціального світу – природні та соціальні закони;
2) за рівнем детермінованості процесів – статичні та динамічні закони;
3) за ступенем загальності та сферою дії – загальні та спеціальні закони;
4) за способом вираження залежності між явищами та процесами – закони математичні, закони фізичні, закони природного відбору;
5) за значенням у системі – закони організації, функціонування та розвитку системи [125, с. 296].

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 оприлюденний: таємний правовий акт не міг мати верховної юридичної сили. Для його прийняття закон повинен був бути доведеним до відома громадян – виставлений магістратом заздалегідь на спеціальному місці форуму. Закон повинен був містити наступні обов'язкові елементи: вступну частину, зміст та санкцію за порушення закону» [15, с.197].

У сучасній вітчизняній енциклопедичній літературі закон розуміється як нормативно-правовий акт, прийнятий ВРУ, у якому врегульовано найважливіші суспільні відносини, у його змісті виражено волю та інтереси населення України, закріплено фундаментальні права людини, правові механізми їх реалізації та який має найвищу юридичну силу.

Закон – це центральний елемент системи законодавства та одночасно вид кодифікаційного акту, змістом якого охоплюється у широкому розумінні вся множина діючих нормативно-правових актів, до яких поряд із законами надежать: постанови, укази, накази, інструкції тощо); а у вузькому значенні – лише закони, видані ВРУ за визначеною регламентом процедурою.

Кодекс є провідним видом кодифікаційних актів, у якому об'єднуються норми права певної галузі законодавства: Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України; підгалузей: Митний кодекс України, Повітряний кодекс України. Водночас, кодекс є законом, в якому містяться норми певної галузі права, а його статті розміщені логічго та послідовно, відбивають внутрішню структуру галузі права.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) було прийнято 7 грудня 1984 року, у ньому систематизовано склади адміністративних правопорушень та адміністративні стягнення.

Зокрема, в Україні встановлено такі види адміністративних стягнень: попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, конфіскація предмета, позбавлення спеціального права, громадські роботи, виправні роботи, суспільно корисні роботи, адміністративний арешт, арешт з утримання на гауптвахті. Цей перелік значно відрізняється від запроваджених видів адміністративних стягнень у країнах ЄС тим, що пріоритетно спрямований на притягнення до адміністративної відповідальності фізичних осіб. У країнах ЄС, в свою чергу, адміністративні стягнення в своїх основних видах поширюються як на фізичних, так і на юридичних осіб, закріплюються в адміністративно-деліктних кодексах, що становлять орієнтир вітчизняної правотворчої діяльності.

У розділі І КУпАП передбачено, що його основним завданням 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» [54]. Окремо слід відмітити, що у даному структурному елементі КУпАП встановлено обсяг поняття «законодавство України про адміністративні правопорушення», що складається з означеного Кодексу та інших законів України.

Станом на 01.07.2020 р. КУпАП передбачає поділ на розділи, частини та глави, які розміщені у послідовності згідно об’єктів, 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 підприємницькій діяльності; глава 15 - Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління. Загалом у КУпАП налічується 2 розділи, 2 частини і 33 глави.

Варто зазначити, що удосконалення структури КУпАП є важливим завданням кодифікаційної діяльності в Україні. На наш погляд, не слід виокремлювати самостійний вступний розділ в КУпАП, що не входить до загальної частини. Частина глав КУпАП має додаткову нумерацію, проте підходи до її визначення потребують певної єдності та систематичності (невиправдане поєднання приміток та цифрових позначень глав). Вказаний недолік слід усунути, на наш погляд, шляхом запровадження загальної нумерації глав КУпАП з використанням цифрових позначень, а також доцільно додатково закріпити Перехідні положення щодо розмежування сфері дії КУпАп та інших кодексів.

Окрему увагу слід приділити КАС України, який виступає прикладом сучасного кодифікаційного акту України у формі кодексу, створеному відповідно до завдань Концепції адміністративної реформи в Україні з урахуванням німецького досвіду для цілей захисту прав, свобод та законних інтересів осіб в судовому порядку від незаконних дій, рішень, бездіяльності суб’єктів владних повноважень. Активну участь у розробці проекту КАС

України взяли видатні українські вчені: В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, В.С. Стефанчук. КАС України був прийнятий Верховною Радою України у 2005 р., проте у зв'язку із проведеною судовою реформою в Україні та переглядом судоустрою суттєві зміни були внесені щодо ланок судочинства, специфіки розгляду спорів адміністративними судами України.

Варто зауважити, що КАС України належить до прикладів класичної кодифікації норм процесуального права, у якому закріплена специфіка відносно інших галузевих процесуальних кодексів, зокрема Кримінально-процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України.

Згадана специфіка КАС України як процесуального кодексу визначається належністю спорів, що віднесені до розгляду адміністративними судами, а також спрямованістю на забезпечення загального блага, інтересів усього суспільства, публічного інтересу, інтересу держави, загального економічного інтересу, що породжують юридичні наслідки у публічно-правовій сфері за участю суб'єктів владних повноважень.

На відміну від країн ЄС у КАС Україні не передбачена можливість об'єднання судових проваджень цивільного та адміністративного судочинства, що, на наш погляд, варто було б запозичити з досвіду окремих європейських країн, таких як Франція, Португалія, Греція, що представляють французьку адміністративну традицію. Також доцільно розширити перелік видів публічно-правових спорів, що можуть розглядатися адміністративними судами в Україні з урахуванням нових видів категорій спорів та проваджень за участю органів публічної адміністрації країн-членів ЄС.

Серед кодифікаціних актів, що не властиві вітчизняній правотворчій традиції слід звернути увагу на розроблений у країнах-членах ЄС «Загальний кодекс про власність публічних осіб» (далі – ЗКВПО), який 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 року [161].

У ЗКВПО визначено порядок набуття майна на платній та безоплатній основі особами публічного права, а також процедури набуття майна, види майна, що відносяться до публічного та приватного майна, порядок розгляду спорів щодо належності майна до публічної або приватної сфери.

Ідея прийняття самостійного кодексу виникла у Франції у 2006 році у зв'язку із прийняттям Закону № 2005-842 щодо утвердження та модернізації економіки, згідно з яким було покладено обо'язок на уряд Франції забезпечити впорядкування правил, що застосовуються до приватного та публічного майна осіб публічного права. З прийняттям ЗКВПО відбулось упорядкування правил, що визначають правовий статус публічного та приватного майна як в державі, публічних установах, територіальних утворення. 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. Наслідком проведеної кодифікаційної роботи стало закріплення у кодексі оновлення правил управління публічним майном, порядок його набуття та розпорядження.

Зокрема, на виконання окремих завдань уряду було визначено, що до публічного майна, що належить особі публічного права відносяться: майно, що використовується для безпосередньої взаємодії з громадянами; майно, що задіяно в наданні публічних послуг відповідно до завдань діяльності органів публічної адміністрації. Запропоноване нове визначення мало значний вплив на розвиток теорії публічного майна. Слід відмітити, що поняття приватного майна осіб публічного права охоплює, на думку розробників кодексу, такі складові як: нерухоме майно; дороги; дерева та ліси, що регулюються у спеціальному порядку.

Слід зазначити, що у ЗКВПО було запропоновано новаційний підхід щодо визначення об'єктів нематеріального та матеріального світу. Зокрема, до «об'єктів матеріального світу» належать: 1) нерухоме майно, що закріплене та не може бути транспортоване без заподіяння шкоди, наприклад, конструкції

вмонтовані в землю; 2) майно, яке може бути легко транспортоване та належить до рухомого майна.

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

Відповідно до майна, що належить комуні та має статус співвласності з особою приватного права, воно не може відноситися 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 залежитиме від способу спільного використання та задіяних суб'єктів та 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 та цілям діяльності публічної влади. Також слід узагальнити, що таке спільне використання майна ґрунтується на принципах вільного доступу, безкоштовного надання та рівного доступу для всіх зацікавлених осіб.

Використання майна в приватних цілях в 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, що 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 отримує володілець відповідного свідоцтва. Форми дозволів можуть стосуватися: тимчасового

дозволу на використання майна, права парковки, розміщення терас кафе на тротуарів вулиць, відведення спеціальних місць для стоянки таксі та велосипедного транспорту.

У статті 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”.

У статті 2122-4 ЗКВПО передбачено використання сервітутів, відповідно до його розуміння, закріпленого у статті 637 Цивільного кодексу Французької Республіки. Слід звернути увагу, що відповідно до положень статті 639 Цивільного кодексу введено три великі групи сервітутів: 1) сервітути, що 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 здіцснюється плата (фр. – redevance), окрім випадків, встановлених законом. Їх розмір обраховується відповідно до положень статей 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 статті 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 статей 1311-2 – 1311-4-1 ЗКВПО передбачено надання дозволу на використання майна в публічній сфері, що має офіційну назву Baux 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, що

належать до їх компетенції. Надані права не можуть бути передані іншим територіальним громадам, так само як і обов’зки, передбачені дозволами. Такі дозволи видаються на період від 18 до 99 років.

Також ЗКВПО передбачає окремий вид дозволу на тимчасове використання майна. Вони 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 відносяться до їх компетенції. Такі дозволи надаються на строк до 70 років, мінімальний строк не визначений.

Вважаємо необхідним ініціювати розробку Кодексу України про власність осіб публічного права з метою систематизації положень Конституції України, законів та підзаконних актів, що 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 дозволяє визнати доцільним об’єднання в пропонованому Кодексі законодавчих положень щодо приватного та публічного майна.

Окремим видом кодифікаційних актів є «комплексні» кодифіковані акти законодавства. «У кодифікований акт, звичайно, можна помістити норми, які стосуються різних галузей права. Практика кодифікаційної діяльності знає чимало прикладів такого роду, але при створенні комплексних кодифікованих актів, законодавець теж не може не враховувати відомих меж, за межами яких різнорідність норм не дозволяє здійснювати їх об'єднання в одному акті. Потрібно враховувати і існуючу кодифікацію галузей права, недоцільність винесення за її рамки вже кодифікованих норм або їх дублювання в актах «комплексної кодифікації». [1, С. 246]

Види кодексів можуть бути визначені в залежності від виду використання кодифікації (загальна кодифікація, галузева кодифікація, спеціальна і міжгалузева кодифікація; первинна кодифікація і повторна кодифікація). Класифікація кодексів здійснюється з таких підстав:

1) за предметом регулювання (правоохоронні кодекси, природно-ресурсні кодекси, транспортні кодекси;)

2) по об'єкту кодифікації (загальні кодекси, галузеві кодекси, спеціальні та міжгалузеві кодекси);

3) за ступенем обліку інновації (класичні кодекси; новітні інноваційні кодекси);

4) за сферою застосування (загальнодержавні, республіканські, предметні, галузеві, матеріальні або процесуальні).

Властивості кодексів як форми кодификационного акту характеризуються тим, що саме в кодексі забезпечується детальне правове регулювання суспільних відносин, що підпадають в своїй сукупності під галузь права або під правовий інститут, причому виключається необхідність подальшої конкретизації його положень в інших законодавчих актах. «Ця особливість кодексу випливає перш за все з його форми, що поєднує в собі і властивість правотворчого акту і результат діяльності по систематизації правових норм. Саме в кодексі двояка сутність кодифікаційної діяльності виявляється найвиразніше.» [1, с.261]

Наступним важливим властивістю кодексів слід визнати їх значний обсяг за кількістю закріплених правових норм, виходячи із завдань прийняття кодексу в його рамках необхідно забезпечити всю повноту правового регулювання, що безсумнівно ускладнюється досить різноманітним колом суспільних відносин, їх ускладненням і модернізацією, а також необхідністю деталізації в правових нормах інструментів, що забезпечують їх реалізацію. На відміну від Основ законодавства в кодексах деталізується правове регулювання, таким чином забезпечуючи самостійність кодифікованих положень і ефективність їх застосувань на практиці.

Відмінною особливістю кодексів є їх структура, в якій відображаються норми, що регулюють загальні і спеціальні положення підгалузі або правового інституту. Слід зазначити, що в сучасних європейських кодексах структура значно відрізняється від класичних вітчизняних кодексів, де можна зустріти розподіл на глави, розділи, підрозділи.

Європейські кодекси відрізняться в першу чергу тим, що їх структура визначається важливістю об'єкта кодифікації, пріоритетами захисту прав людини. При цьому забезпечується ефективні заходи припинення незаконної діяльності, судового оскарження незаконних актів. Багато сучасні європейські кодекси прийняті шляхом консолідації чинного законодавства і містять порівняльні таблиці, в яких проілюстровані місце, нумерація правових норм в попередніх і чинному кодексі.

На сучасному етапі розвитку системи адміністративного законодавства України значно загострюються проблеми модернізації, частина з них може бути вирішена шляхом прийняття нових або оновлення діючих кодексів.

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. Тому важливо забезпечити не тільки теоретико-методологічні засади кодифікаційної діяльності, але й постійний характер такої роботи, що в європейській практиці дістало закріплення у вигляді заснування самостійних органів, що безпосередньо здійснюють таку роботу.

Обґрунтовано необхідність розробки «Основ розвитку адміністративного законодавства в Україні» для забезпечення єдиних підходів до стратегічного планування розвитку існуючих і впровадження нових елементів системи адміністративного законодавств, в тому числі щодо кодифікаційної діяльності.

У результаті проведення дослідження слід зробити наступні висновки.

1. При дослідженні змісту правових явищ, 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. 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 все ще не прийнятими залишаються дуже важливі для вітчизняної системи адміністративного законодавства кодифікаційні акти: у сфері адміністративних процедур та звернень громадян, адміністративно-деліктного права, публічного майна, інформаційного права.

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

2.2. Характеристика основних напрямів кодифікації адміністративного законодавства у країнах Європейського Союзу

Актуальність аналізу досвіду кодифікації адміністративно-процедурного законодавства у країнах ЄС обумовлена значним поступом євроінтеграційних процесів в Україні, складовою яких виступає адаптація законодавства України до законодавства ЄС, що потребує врахування спільних цінностей, прав людини, вимог до належної адміністративної процедури, що становлять основу європейського адміністративно-процедурного законодавства.

У низці європейських країн в результаті кодифікації адміністративно-процедурного законодавства було прийнято кодекси адміністративної процедури, вивчення яких має особливе значення для формування національної концепції кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, передусім з урахуванням європейських стандартів належної адміністративної процедури.

Метою даного підрозділу є розгляд основних напрямів кодифікації адміністративного законодавства, зокрема, адміністративно-процедурного законодавства у країнах ЄС, з'ясування центральних понять та цінностей, покладених в її основу, основні вимоги процедурних стандартів на основі концепції належної адміністрації.

Вивченню проблем кодифікації адміністративно-процедурного законодавства в країнах ЄС та Україні присвячені праці: В.Б. Авер'янова, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, В.Г.Перепелюка, А.А. Пухтецької, А.М. Школика. Проте досі не вирішеними залишаються питання формування категоріального апарату, визначення видів адмінстративних процедур та ін.

Адміністративно-процедурне законодавство країн ЄС зазнало суттєвих трансформацій в контексті поглиблення європейської інтеграції, проте в кожній із зазначених країн воно розвивалося з урахуванням специфіки національних традицій, чим пояснюються особливості правового регулювання

адміністративних процедур (закони, кодекси). Слід зазначити, що систематизація адміністративно-процедурного законодавства – центральний предмет наукового співробітництва низки європейських організацій та установ, діяльність яких спрямовується на уніфікацію, спрощення взаємодії органів публічної адміністрації та приватних осіб. Серед них на особливу увагу заслуговують дослідження програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту)

У колишніх комуністичних країнах питання запровадження європейських стандартів захисту прав людини постало особливо гостро, проте, на відміну від України, такими країнами як Польща, Угорщина, Естонія, Болгарія вдалося модернізувати підходи до правового регулювання адміністративних процедур з урахуванням спільних європейських цінностей – поваги прав людини, демократії, верховенства права, що становлять серцевину європейського адміністративно-процедурного законодавства.

Для України дослідження досвіду кодифікації адміністративного законодавства в країнах, що належали до “комуністичного табору”, має особливе значення, адже, на наш погляд, він може бути використаний для удосконалення вироблених національною доктриною підходів до визначення змісту, класифікації адміністративних проваджень, впровадження європейських підходів до взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами з урахування європейських стандартів адміністративних процедур, що залишаються маловідомими вітчизняній правозастосовній практиці.

Основною метою розвитку адміністративно-процедурного законодавства в європейських країнах в контексті проведення реформи було визначено запровадження «ефективної адміністрації – забезпечення відповідності діяльності адміністративних установ у реалізації покладених завдань, визначених на урядовому рівні» [143, p.12]. Інше важливе завдання – забезпечення ретельного та справедливого вирішення адміністративних справ,

що сприяє забезпеченню реалізації і захисту прав людини і громадянина, їх законних інтересів.

Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства в досліджуваних європейських країнах була проведена на основі концепції «ефективної адміністрації», що передбачає «виконання повноважень будь-яким департаментом, агенцією, органом місцевого самоврядування або іншим органом публічної влади відповідно до цілей та стандартів, визначеними законом, у економічно обґрунтований та ефективний спосіб». [143, p.12]

Іншим важливим концептуальним положенням, що було покладено в основу кодифікації адміністративних процедур в досліджуваних країнах є вимога дотримання принципу верховенства права, відповідно до якого всі адміністративні органи, установи повинні у своїй діяльності керуватися законом та повинні бути визначеними у ньому. Отже, вітчизняний досвід підзаконної нормотворчості щодо розширення повноважень адміністративних установ слід визнати застарілою тенденцією розвитку адміністративного законодавства.

Якість адміністративно-процедурного закону (кодексу) суттєво впливає на якість та оперативність прийняття рішень (індивідуальних адміністративних актів). Отже, закріплення у них стандартів відкритості, заслуховування адміністративних справ, дослідження доказів, сприяє підвищенню показників діяльності публічної адміністрації, зокрема ефективності урядування. Що, в свою чергу, виступає невід'ємною характеристикою стабільного розвитку демократичного суспільства.

Проведена в зазначених країнах кодифікація адміністративного законодавства сприяла і удосконаленню методів адміністративного права шляхом перегляду запроваджених способів взаємодії населення та влади щодо розподілу державних витрат, покладення додаткових обов'язків законом, визначення змісту та обсягу наданих прав, справедливого поводження, недискримінації тощо.

У дослідженні “Адміністративні процедури та адміністративний нагляд в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії” (1997 р.) було підкреслено, що у суспільстві, що ґрунтується на фундаментальному принципі верховенства права, необхідно забезпечити, щоб реалізація таких повноважень (узагальнено – «адміністративних повноважень») була похідною від компетенції по закріпленню положень або законодавчого акту, відповідати вимогам юридичної визначеності та чіткості (зрозумілості) [143].

Кодекси про адміністративну процедуру займають важливе місце в системі джерел права, що врегульовують взаємодію органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з громадянами. Як правило, кодекси характеризуються тим, що об’єднують деталізовані процедурні правила та загальні процедурні принципи (зокрема, чітко встановлюють процедурні строки для розгляду та вирішення адміністративних справ, а також гарантують усім зацікавленим особам брати участь в усіх стадіях адміністративної процедури).

Проаналізовані кодифіковані акти уніфіковано закріплюють усім вимоги щодо due procedure (належна процедура), відповідно до вимог Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (ст. 6) [61].

Проведений історико-правовий та порівняльно-правовий аналіз розвитку адміністративного законодавства у Польщі та Угорщині дозволили дійти висновку про те, що хоча ці країни і приймали раніше відповідні кодифіковані акти у 50-х – 60-х рр. XX ст., проте їх зміст, структура, специфіка процедур характеризувалися значним впливом радянського, переважно позитивістського праворозуміння. Обидві країни здійснили якісний перегляд адміністративно-процедурного законодавства з урахуванням стандартів, прийнятих у західноєвропейських демократичних країнах.

У Болгарії Адміністративний процедурний кодекс було вперше прийнято у 1970 р., що також припадає на період сильного впливу комуністичних ідеалів на адміністративне законодавство.

У процесі кодифікації адміністративного законодавства дістали нормативного закріплення важливі права громадян, а саме: право на рівність усіх громадян перед законом, недискримінацію, надання офіційної інформації, прийняття адміністративних рішень відповідно до вимог due process (належної процедурної форми) та процедурної справедливості. Усі зазначені права, як правило, є закріпленими у конституціях досліджуваних країн.

Наступна група прав розвинулася на основі спеціальних законів. До них слід віднести права, що визначені для реалізації окремих видів дозвільних, ліцензійних проваджень. Цим правам відповідає обов'язок органів публічної влади чітко та правильно застосовувати положення чинного законодавства.

Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства була проведена на основі врахування вимог принципу законності, що передбачають, що всі адміністративні органи створюються відповідно до закону та можуть здійснювати лише ті повноваження, що визначені для них законом, а при здійсненні зазначених повноважень мають діяти відповідно до закону. Будь-яка дія чи рішення, що виходять за межі повноважень або порушують закон підлягають перегляду незалежним судом.

У проаналізованих кодифікаційних актах на перший план висунуто вимогу відкритості діяльності адміністрації, забезпечення участі громадян у прийнятті рішень адміністративним органом, особливо у випадку прийняття індивідуальних адміністративних актів, що передбачає докладну мотивацію при прийнятті адміністративних рішень. А у випадку дискреційних повноважень відповідно до закону – обґрунтування обраного варіанту дискреції, з урахуванням відповідних факторів, що суттєво впливають на реалізацію прав громадян у сфері виконавчої влади. У результаті проведеної кодифікаційної роботи дістали закріплення аналогічні положення про захист порушених прав у разі прийняття несправедливого адміністративного акту/рішення та його судового оскарження до незалежної судової установи (адміністративного суду).

Зазначені концептуальні позиції є похідними від принципу законності, також широко закріпленого в актах європейського законодавства. Саме зі змісту принципу законності випливає важливе правило, згідно з яким адміністративний орган діє виключно на підставі та у спосіб, визначений у законі.

Окремо слід підкреслити закріплення положень положень про недискримінацію, надання інформації адміністративними органами, дотримання вимог щодо процедури прийняття адміністративних актів, вимоги процедурної справедливості, що також стали результатом кодифікації адміністративно-процедурного законодавства в досліджуваних країнах.

В Угорщині основні кроки реформи адміністративного права відбулися наприкінці 60-х рр. XX ст. Зокрема, було прийнято «Загальні правила державних адміністративних процедур», що розглядалося як суттєва інновація в прийнятті адміністративних актів та рішень. Відбулася консолідація в одному кодифікованому акті різноманітних спеціальних процедур на основі спільних загальних вимог. Важливим здобутком прийняття означеного документа є також встановлення відповідальності адміністративних органів за прийняті ними адміністративні акти регуляторного характеру, а також прийнятих в порядку нагляду. Переважно передбачалася модель адміністративного оскарження до вищестоящого органу, а не модель судового оскарження.

У 1981 р. було внесено важливі зміни, що передбачали модель судового оскарження адміністративних актів. А також у 1991 р. було внесено зміни до Конституції Угорщини та зазначеного кодифікованого акту, згідно з якими модель судового оскарження стала основною формою їх перегляду. Слід відмітити, що зміни до Конституції Угорщини та «Загальних правил державних адміністративних процедур» передбачали врахування вимог Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у тому числі щодо належної процедури розгляду адміністративних справ, що має особливе значення для розвитку адміністративного права.

Аналогічно до вітчизняного досвіду в Угорщині ст. 57.5 Конституції встановлено право судового оскарження актів адміністративних органів, що порушують права або законні інтереси. У зазначеному кодифікованому акті закріплено процедурні стандарти, дотримання яких є обов'язковим для усіх адміністранивних органів при здійсненні їх повноважень. Вважається, що визначений перелік містить мінімально необхідні вимоги та може бути доповнений в окремих сферах діяльності адміністрації.

Європейський досвід кодифікації адміністративного законодавства в останній чверті XX ст. характеризується прийняттям на законодавчому рівні важливих прав, гарантій їх реалізації у взаємостосунках з органами європейської адміністрації. Наприклад, у 1978 р. було прийнято Закон № 78-17 щодо інформаційного забезпечення та інформаційних свобод, Закон № 79-587 1979 р. щодо мотивації адміністративних актів та покращення взаємостосунків між адміністрацією та народом, Закон № 2000-321 2000 р. щодо прав громадян у взаємостосунках з адміністраціями, в яких було закріплено сучасні демократичні стандарти адміністративних процедур, консультування та інформування громадськості в публічно-правовій сфері. На думку французьких вчених «ця адміністративна демократизація засвідчила значне підвищення прозорості та плюралізму в щоденній правозастосовній практиці, особливо щодо здійснення адміністративних процедур.» [200, p.2]

У цей час відбувся перегляд змісту низки прав людини, закріплених на національному рівні, а саме: повага законних очікувань громадян, удосконалення процедурних гарантій, процедурних принципів, що сприяють удосконаленню адміністративно-процедурного статусу та захисту інтересів приватних осіб у взаємостосунках з адміністраціями різних рівнів. Також було визначено право на захист, дотримання вимог належної адміністрації та принципу юридичної визначеності.

На прикладі Франції процедурні гарантії отримали закріплення у численних законах та кодексах. Принцип прозорості в аспекті забезпечення права на доступ до інформації, що зберігається адміністрацією, а також

обов’язок останніх мотивувати їх індивідуальні несприятливі рішення, повідомляти та пояснювати зміст їх регламентарних актів, особливо тих, що значно впливають на оточуюче середовище. Закріплено обов’язок проінформувати заінтересованих осіб про особливості їх процесуального статусу, підтримувати з ними зв’язок та відображати це у матеріалах адміністративної справи, що дозволяє врахувати їх позиції перед прийняттям індивідуального несприятливого акту. Нормативно закріплені принципи консультування та залучення громадян до прийняття рішень органами публічної адміністрації особливо на локальному рівні, прийняті окремі закони щодо здійснення прав та свобод у сфері благоустрою, містобудування, надання локальних публічних послуг. Зокрема, запроваджено законодавче закріплення підстав скликання місцевого референдуму для прийняття рішень, відбулося удосконалення процедур повідомлення учасників адміністративних процедур, у тому числі в електронній формі, визнано їх обов’язковість.

Розглянуті адміністративно-процедурні гарантії є результатом практичного впровадження положень Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, а також права ЄС.

Зокрема, загальні принципи права ЄС розроблені судовою практикою Суду ЄС визначили спектри формальних та процедурних обов’язків, визначених у Договорах про заснування ЄС, а саме: право на ознайомлення з матеріалами своєї адміністративної справи [192]; право бути заслуханим перед прийняттям несприятливого рішення [213]; обов’язок у безсторонній спосіб розглянути усі елементи справи, що розглядається [211]. Ці гарантії були закріплені під впливом принципів належної адміністрації [152]. Складові дотримання цього принципу також є безпосередньо закріплені в ст. 41 Хартії прав Європейського Союзу [126].

Отже, можна зробити висновок про те, що сучасні принципи, гарантії, вимоги адмінстративно-процедурного законодавства мають ґрунтуватися на сучасних концепціях доступності, спрощення та юридичної визначеності. Ці ідеї були взяті за основу в проекті кодифікації безспірної адміністративної

процедури, схваленому Законом від 12 листопада 2013 р., яким уряд було уповноважено прийняти Ордонанс впродовж 24 місяців «Про законодавчу частину кодексу щодо взаємостосунків між народом та адміністрацією» [144], яким передбачалося врегулювати відносини між державою, територіальними утвореннями, публічними установами та суб'єктами, уповноваженими здійснювати повноваження публічної (державної служби) та приватними особами. В ньому викладені загальні правила, що визначають правовий режим адміністративних актів, умови здійснення консультування та залучення громадян до прийняття рішень. У зазначеному кодифікованому акті відбулося узгодження загальних правил, як законодавчих, так і юрисдикційних, забезпечено виправлення можливих помилок, полегшення правил, впровадження більш інтенсивного використання інформаційних технологій, посилення гарантій юридичної безпеки, складовою якої виступає довіра до органів публічної влади.

На приклад, у Франції 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» [11, С.203].

Для обрання оптимальної форми систематизації адміністративного законодавства необхідно врахувати низку зовнішніх факторів, що обумовлюють 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 лобіювання інтересів правлячих політичних еліт.

Розвиток законодавства та його джерел може призводити до формування нових джерел права, зокрема, можна розглянути приклад прийняття регламентів та директив в ЄС. «*Регламент* – нормативно-правовий акт загального характеру, який у всіх своїх елементах є обов'язковим для всіх суб'єктів права ЄС і являється актом прямої дії. Він підлягає застосуванню владою та судовими закладами 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 вступають в силу, якщо інше не встановлено у самому акті, на 20-й день після їх опублікування. При публікації повідомляється яким інститутом (або інститутами) прийнято акт, якою є застосована процедура та всі її учасники. Пряма дія регламенту безпосередньо зазначено в договорах про заснування.

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

2.3. Український досвід кодифікації адміністративного законодавства: сучасний стан та перспективи

На відміну від розглянутого вище європейського досвіду, український досвід кодифікації адміністративного законодавства, на наш погляд, лише частково використав можливий потенціал кодифікації, зокрема у 2005 році було прийнято КАС України. Також значна увага приділялася розробці проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, проте жодна із запропонованих редакцій не була прийнята ВРУ, а після понад річного обговорення проекту була знята з розгляду. Значно кращі результати були досягнуті в удосконаленні адміністративно-деліктного законодавства, розмежуванні його положень з передбаченими Кримінальним кодексом України правопорушеннями, проте самостійного Адміністративно-деліктного кодексу досі не прийнято.

Українська модель кодифікації адміністративного законодавства. Проведення кодифікації адміністративного законодавства в Україні – одне з важливих завдань комплексної адміністративно-правової реформи, схваленої Указом Президента № 810/98 від 22 липня 1998 р. Провідними науковцями висловлювалися пропозиції щодо обґрунтування шляхів проведення кодифікації адміністративного законодавства.

Видатний вітчизняний вчений академік В.Б. Авер'янов наголошував на поліцентричності нормативної структури і високій рухомості окремих інститутів адміністративного права, що обумовлювало доцільність поетапної кодифікації окремих сфер та інститутів адміністративно-правового регулювання. [20]

Станом на сьогодні в Україні в системі адміністративного законодавства проведено значні наукові дослідження, спрямовані на підготовку та прийняття нових кодифікаційних актів, зокрема: Адміністративно-процедурного кодексу України (або окремого закону), Адміністративно-деліктного кодексу України, Інформаційного кодексу України, Медичного кодексу України, Кодексу

соціального забезпечення України тощо. Але зазначених результатів недостатньо для забезпечення комплексного врахування європейського досвіду, цінностей, стандартів, що становлять серцевину кодифікації адміністративного законодавства у країнах ЄС.

За результатами проведеного аналізу встановлено, що кодифікація адміністративного законодавства в Україні була проведена лише частково. Позитивним прикладом реалізації положень щодо проведення кодифікації судових адміністративинх проваджень слід вважати розробку та прийняття у 2005 р. КАС України та його оновлення у світлі проведеної конституційної та судової реформи у 2016 р. Правові норми Господарського процесуального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та КАС України отримали комплексне оновлення та закріплення мінімальних стандартів захисту прав людини, що відповідає вимогам Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Серед недоліків проведеної кодифікаційної роботи в Україні слід зазначити, зокрема, що положення КУпАП, хоча і удосконалюються щороку, проте досі не сформовано єдиної концепції його перегляду з урахуванням сучасного досвіду кодифікації адміністративно-деліктних проваджень у країнах ЄС. Цей недолік унеможливлює удосконалення об'єктивно застарілого кодифікаційного акту та додаткого обґрунтовує актуальність розробки самостійного Адміністративно-деліктного кодексу України, положення якого поширюватимуться як на фізичних, так і на юридичних осіб, громадські організації тощо. Суттєвого перегляду потребує і система адміністративних стягнень.

З урахуванням викладеного запропоновано нове вирішення правових проблем кодифікації адміністративного законодавства України на сучасному етапі. Зокрема, запропоновано удосконалення розмежування публічно-правового та цивільно-правового аспекту діяльності осіб публічного права та прийняття Кодексу України про власність публічних осіб (на основі

проаналізованого Загального кодексу про власність публічних осіб Французької республіки), що дозволить впорядкувати правила та норми, що застосовуються до приватного та публічного майна осіб публічного права у державі, територіальних утвореннях, публічних установах. Визначено за необхідне встановлення процедури набуття майна, управління майном, розпорядження майном та осіб публічного права. Проаналізовано досвід правового регулювання використання майна у публічній сфері, розмежування режимів майна в залежності від способу використання та задіяних суб'єктів та об'єктів, сформульовано пропозиції щодо надання дозволу на використання майна у публічній сфері територіальною громадою з метою забезпечення загального інтересу.

Кодифікація адміністративного законодавства у країнах ЄС використовується як ефективний спосіб систематизації законодавства, розробка та застосування якого виправдовують значні фінансові ресурси, що витрачаються в процесі кодифікаційної роботи. Системний підхід до кодифікаційної роботи вцілому простежується у низці країн ЄС, у яких створено самостійні органи, уповноважені на постійній основі забезпечувати розробку нових та оновлення діючих кодифікаційних актів.

КАС України – 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, потребує удосконалення визначених категорій спорів, підсудних адміністративним судам. КАС України був прийнятий ВРУ у 2005 р., проте у зв'язку із проведеною судовою реформою в Україні та переглядом судоустрою суттєві зміни були внесені щодо ланок судочинства, специфіки розгляду спорів адміністративними судами України.

Станом на 31.07.2020 р. КАС України 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 кордону.[1] 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 ФРН, але й Франції, Іспанії, Португалії, у яких більш докладно приділена увага проблематиці захисту фундаменальних 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 приватною особою на виконання їх адміністративних (управлінських) повноважень». [2, p. 141] Висловлена пропозиція наводить приклад деталізованого закріплення окремих категорій спорів, підсудних адміністративним судам у сфері захисту фундаменальних прав людини, що заслуговує, на нашу думку, врахування у КАС України в наступній редакції.

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

Струкура КАС України передбачає поділ на 7 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 21.04.2018 р. – 391. Наведена структура КАС України 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 1 КАС України 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. Викласти у новій редакції ч.1 ст. 6 КАС України: «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 ефекивного контролю за реалізацією прав і основоположних свобод людини, що гарантуються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод».

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 нормативно-правові акти обростають одразу великою кількістю поправок, змін і доповнень. [90, С. 58]

Ми поділяємо точку зору вітчизняних науковців про те, що: «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 ВРУ 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. [90, С. 57]

Український досвід кодифікації адміністративного законодавства, на наш погляд, лише частково використав можливий потенціал кодифікації, зокрема у 2005 р. було прийнято КАС України [20]. Також значна увага приділялася розробці проекту Адміністративно-процедурного кодексу України [15,16], проте жодна із запропонованих редакцій не була прийнята ВРУ, а після понад річного обговорення проекту була знята з розгляду.

Значно кращі результати були досягнуті в удосконаленні адміністративно-деліктного законодавства, розмежуванні його положень з передбаченими Кримінальним кодексом України, проте самостійного Адміністративно-деліктного кодексу України досі не прийнято.

Ми погоджуємося з позицією науковців, висловленою у науково-практичному виданні «Перспективне законодавство: науково-методологічні засади та програмні орієнтири» зазначено, що чільне місце при формуванні перспективного законодавства має посісти моніторинг законодавства як один із напрямків формування перспективного законодавства в Україні та кодифікація як ефективний засіб подолання колізій у законодавстві України» [90, С.19].

Окремо слід зазначити про зв'язок адміністративного права з конституційним правом. Як зазначав В.Б. Авер'янов, «як і конституційне, адміністративне право опосередковує функціонування публічної влади в державі. У той же час адміністративно-правове регулювання є своєрідним продовженням конституційно-правових норм, конкретизуючи багато в чому їх дію. На цій підставі можна стверджувати, що існування адміністративного права – це необхідна умова і засіб реалізації Конституції в найважливішій сфері функціонування публічної влади, сфері виконання законів та інших правових актів держави» [20, С.163]. Ми погоджуємся з наведеними положеннями та, враховуючи особливе значення адміністративного права на сучасному етапі розвитку України як правової держави, пріоритетна увага має

приділятися забезпеченню реалізації прав і свобод людини і громадянина, впровадженню гарантій реалізації їх прав і свобод, насамперед при взаємодії приватних осіб з органами державної влади.

Це частково досягнуто при кодифікації у КАС України, положеннями якого передбачено надання рівних процесуальних можливостей в адміністративному процесі, що сприяє об'єктивності, безсторонності прийняття судового рішення у справі. Зазначений підхід відповідає проголошеній Конституцією України новій ролі людини у відносинах з державою, зокрема, ст. 3 Конституції України передбачає: «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави»; «держава відповідає перед людиною за свою діяльність». [62]

Висновки до розділу 2

1. У сучасній системі законодавства розвинених європейських країн запроваджено різні види кодифікаційних актів: регламенти, директиви, модельні кодекси, закони, національні кодекси та інші нормативно-правові акти, в яких закріплено сучасний зміст врегульованих правовідносин та визначено правові механізми захисту прав і свобод людини. Адміністративне законодавство у країнах ЄС постійно оновлюється з урахуванням наднаціонального рівня реалізації політик, що сприяє уніфікації підходів до правового регулювання адміністративних правовідносин.

2. Як засвідчує досвід кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС на сучасному етапі, на законодавчому рівні відбулося закріплення важливої системи прав людини, гарантій їх реалізації в адміністративних правовідносинах. Польща кодифікувала адміністративну процедуру задовго до вступу або навіть створення ЄС. З цієї точки зору це може слугувати прикладом країни з розвиненою адміністративною процедурою, яка в деяких випадках повинна бути скоригована, щоб відповідати процесуальним вимогам, встановленим ЄС.

Порівнюючи український та російський підходи до кодифікації адміністративного законодавства, зроблено висновок про доцільність наслідування у вітчизняному правотворенні європейських зразків кодифікації адміністративного законодавства. Зокрема, запропоновано розробку з урахуванням європейського досвіду самостійних кодексів у сфері адміністративних процедур, адміністративних деліктів, публічного майна.

3. Розвиток вітчизняного адміністративного законодавства засвідчує поступ лише в окремих сферах: адміністративне судочинство, митне право, фінансове і банківське право, освітнє право, соціальне право, міграційне право. Досі не прийнятими щалишаються надзвичайно важливі кодифікаційні акти у сфері адміністративних процедур та звернень громадян, адміністративно-деліктного права, публічного майна, інформаційного права. З огляду на це, дослідження видів кодифікаційних актів у країнах ЄС створить

теоретико-методологічну основу удосконалення кодифікаційної роботи в Україні, у тому числі кодифікації адміністративного законодавства.

4. На сьогодні слід відзначити значний вплив глобальних та суб'єктивних чинників, що впливають на реалізацію прав громадян у взаємостосунках з органами публічної влади. Відбулася "процедуралізація" публічного права, основними векторами виступало оновлення ідей дотримання загального інтересу, інформування громадськості та приватних осіб про прийняті адміністративні акти, а також цінностей публічного урядування, розвинутих на основі концепції належного урядування.

5. Серед найважливіших засад, що потребують врахування при розробці українського адміністративно-процедурного законодавства слід відмітити такі: 1) закріплення обов'язку адміністративних органів дотримуватися принципу законності, демократизму, гуманізму під час здійснення адміністративних процедур; 2) визначення за необхідне закріплення серед обов'язків зазначених органів обов'язку полегшення реалізації прав, виконання обов'язків, підвищення громадської освіченості та дисциплінованості; 3) сприяти активному залученню населення до прийняття рішень регуляторного характеру; 4) забезпечувати співпрацю органів, сторін та інших організацій або осіб, залучених до адміністративних процедур; 5) забезпечення швидкого та простого порядку розгляду адміністративних справ в порядку адміністративних процедур. Важливого практичного значення набуває врахування і наступних положень, що визначають: 1) гарантії процедурної рівносі усіх учасників адміністративної процедури; 2) гарантії недискримінації усіх учасників адміністрації.

6. Розвиток системи законодавства в Україні повинен 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 цікавих для правлячих еліт сферах (пріоритетно паливно-енергетичний

комплекс та ін.), але й в інших соціально значущих сферах правового регулювання.

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

8. 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 містилися раніше норми права, втрачає своє юридичне значення.

РОЗДІЛ 3.
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

3.1. Пропозиції з удосконалення організаційно-правового забезпечення кодифікаційної роботи

Проведення кодифікаційної роботи в Україні є важливою складової адміністративної реформи, запровадженої двадцять один рік тому за дорученням КМУ та закріпленої у Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленій Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. У даному документі були викладені вихідні теоретичні, методологічні, практичні, правові, організаційні проблеми та шляхи їх подолання у зв'язку з виробленням нової доктрини адміністративного права України, переглядом предмета та методів адміністративного права, розвитком інститутів адміністративного права та, зокрема, шляхів проведення кодифікації адміністративного законодавства.

В Україні Концепцією реформи адміністративного права України, підготовленою за дорученням КМУ у травні 1997 року було визнано, що «юридична наука спробувала належним чином реалізувати свій потенціал щодо концептуального обґрунтування напрямів і шляхів реформування однієї з фундаментальних галузей національного права» [20, С.63]. При цьому, як зазначав 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» [20, С.71].

У згаданій Концепції адміністративної реформи в Україні були визначені як необхідні елементи системи адміністративного законодавства наступні кодифіковані акти: Кодекс правил поведінки (етики) державного службовця (Розділ 3 «Організація державної служби»), Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс України (пп. 2 п.2 Розділ 5 «Засоби забезпечення адміністративної реформи»), Адміністративно-процесуальний кодекс України (пп.3 п.2 Розділ 5 «Засоби забезпечення адміністративної реформи»), Кодекс про адміністративні проступки (пп. 4 п.2 Розділ 5 «Засоби забезпечення адміністративної реформи»). А також передбачалося концептуальне об'єднання вищезазначених кодексів в Адміністративному кодексі, поділеному на томи або книги, що матимуть кодифікований характер та називатимуться відповідними кодексами.

До цього часу вдалося розробити та прийняти лише частину з пропонованих у згаданій Концепції кодексів, а саме: Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747 – IV [52], внесено зміни до прийнятого за часів СРСР Кодексу України про адміністративні правопорушення, проте не вдалося дійти згоди та прийняти у новій редакції Адміністративно-деліктний кодекс України та Адміністративно-процедурний кодекс України. Означений стан свідчить про недосконаліть проведення кодифікаційної роботи в Україні, необхідність удосконалення організаційно-правового забезпечення її проведення та створення окремого органу, уповноваженого на постійній основі здійснювати розробку нових та удосконалення діючих кодифікаційних актів. Такий приклад запровадження окремого органу розглянутий нами щодо досвіду Французької республіки.

На думку ідеолога реформи адміністративного права в Україні д.ю.н. проф. В.Б. Авер'янова, проведення кодифікації адміністративного законодавства визнавалося найбільш складним і дискусійним питанням

розвитку системи адміністративного законодавства. Адже «поліцентричність нормативної структури і висока рухомість окремих інститутів адміністративного права обумовлюють об'єктивну неможливість… кодифікації норм адміністративного права в одному кодифікаційному акті». [20, С. 70]. На його думку припускалося створення Кодексу загального адміністративного права для об'єднання найважливіших положень, що мають універсальне значення. Проте такого кодексу до цього часу створено не було, а у країнах ЄС універсальні аспекти адміністративно-правового регулювання отримали закріплення на рівні спеціальних законів та кодексів у зв'язку із впровадженням концепції децентралізації та вступом до ЄС низки країн пост-комуністичного табору (Республіки Польщі, Латвії, Литви, Естонії).

На наш погляд, розробка узагальнюючого кодифікаційного акту, який би містив усі універсальні дефініції, приміром для організації публічної адміністрації, має особливе значення та створило б умови для якісного перегляду та впровадження в адміністративному законодавстві України концепції децентралізації, а також впровадженої в європейському законодавстві концепції належної адміністрації. На підтвердження продуктивності такої гіпотези можна привести приклад прибалтійських країн щодо впровадження комплексних реформ організації публічної адміністрації на основі європейських принципів та стандартів.

Також слід відмітити, що вітчизняними вченими розглядалася і така модель кодифікації адміністративного законодавства, яка б передбачала розробку інкорпоративного зібрання з окремими кодифікованими частинами – кодексами. Проте ця гіпотеза не отримала подальшого розвику, а переважна увага вітчизняних вчених була зосереджена на розробці чотирьох найважливіших кодексів: у сфері несудових адміністративних проваджень – Адміністративно-процедурного кодексу, у сфері адміністративних судових проваджень – Адміністративного судово-процесуального кодексу, у сфері розгляду справ про адміністративні проступки – Кодексу адміністративної відповідальності, у сфері державної служби – Кодексу поведінки і

дисциплінарної відповідальності державних службовців. Поряд із зазначеними кодексами, на думку д.ю.н. проф. Авер'янова, необхідно було також приділити увагу розробці Кодексу державної служби та Кодексу загального адміністративного права.

Реалізації завдань кодифікаційної роботи в Україні сприяло проведення адміністративної реформи в Україні та створення Державної комісії з адміністративної реформи як постійнодіючого координаційного органу. Нею скликалися робочі групи за окремими напрямами впровадження адміністративної реформи, а персональний склад був затверджений Президентом України. Прем'єр-Міністр України був уповноважений здійснювати координацію проведення адміністративної реформи в Україні. На жаль, лише частина кодифікованих актів, які були запропоновані в Концепції адміністративної реформи в Україні дістали розробку та є діючими кодифікаційними актами в Україні. Державна комісія з адміністративної реформи в Україні фактично здійснювала координацію проведення адміністративної реформи, але нею не було ініційоване створення самостійного органу на зразок Кодифікаційної комісії у Франції, який би конкурував у реалізації завдань адміністративної реформи.

У 2000 р. при Президентові України було засновано Комісію з питань адміністративно-територіального устрою, Координаційну раду з питань державної служби та Національну раду з узгодження діяності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, а пізніше у 2000 р. у Секретаріаті КМУ було створено Управління адміністративної реформи. [4, С.51] У наступному році була запроваджена посада Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи – першого заступника голови Державної комісії з адміністративної реформи.

Як зазначають дослідники зазначеного періоду, «модель організації процесу реформування, що функціонувала до початку 2005 р. , характеризувала відсутністю цілісності.» [4, С.52] На їх думку,

найважливішою проблемою була відсутність єдиного центру впровадження державної політики, тому завдання адміністративної реформи реалізовувалися переважно на розсуд міністерств, не узгоджувалися між собою.

На початку 2005 р. було введено посаду віце-прем'єр-міністр України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи. На цей час припадає розробка та схвалення Верховною Радою України нового Кодексу адміністративного судочинства України, в якому запроваджувалася можливість оскарження незаконних рішень суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду. Розробники проекту плідно використали досвід німецької адміністративної традиції, а також запровадили нові дефініції – суб'єкт владних повноважень, владні управлінські функції, публічна служба та ін.

Із початку 2006 р. координаційні функції з організації процесу впровадження адміністративної реформи в Україні були передані від віце-прем'єр-міністра України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи до Міністра Кабінету Міністрів України. Але надзвичайно широке коло повноважень останнього не дозволило детально реалізовувати стратегічні завдання адміністративної реформи, а на думку деяких дослідників – практично припинило реформаторську діяльність уряду.

На думку Гончарук Н.Т., «проведення адміністративної реформи та активне втілення в практику концепції реформування публічної адміністрації мало б дати можливість впровадити нові ефективні моделі публічної адміністрації, створити раціональну та стабільну систему органів виконавчої влади.» [4, С.29] Ми погоджуємось із висловленою позицією та вважаємо за необхідне звернути увагу на необхідність удосконалення науково-методологічного забезпечення проведення адміністративної реформи в Україні, а особливо – в частині розробки системи адміністративного законодвства з урахуванням європейського досвіду захисту прав людини у сфері виконавчої влади, врахування концепцій Нового публічного

адміністрування (New Public Management), а також належного або ефективного урядування (Good Governance).

У західній Європі адміністративна реформа проводилась у 1970-х рр. та супроводжувалася розширенням адміністративної діяльності, посиленою увагою до функцій планування та координації, забезпечення відкритості для громадян, серед структурних реформ пріоритетною було визнано децентралізацію та реформу функціональних повноважень. Наприклад, як зазначає Д. Шиманке, науково-методологічне забезпечення децентралізації як елементу адміністративної реформи, було забезпечено у практично усіх країн Організації економічного співробітництва та розвитку, хоча і результати цих реформ були і залишаються доволі різними: «у Великій Британії зберіглося централізоване управління, в той час як у Шотландії та Уельсі – регіоналізація на основі деволюції з широкими власними повноваженнями, у Франції – проведено часткову децентралізацію у напрямку передачі частини повноважень департаментів та міжкомунальних об'єднань, що досі триває, а у Німеччині зберігається традиційна тенденція сильної подвійної децентралізації.» [4, С. 36-37]

Науково-методологічні основи адміністративної реформи вцілому та розвитку системи адміністративного законодавства, зокрема, стали предметом досліджень не тільки вчених-представників науки адміністративного права, але й науки державного управління, неодноразового обговорювалися під час проведення спільних круглих столів, наукових конференцій, присвячених шляхам розвитку, систематизації, кодифікації чинного законодавства України.

На думку, д.ю.н. проф. Нижник Н.Р. «сутність реформи публічної адміністрації полягає у здійсненні комплексних перетворень у системі публічного управління в інтересах громадян з метою вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їх якісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах.» [4, С.82] Як зазначає даний автор, в процесі проведення реформи публічної адміністрації необхідно забезпечити створення такої системи, що

відповідатиме критеріям ефективності, якісності надання публічних послуг громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, а також сприятиме підвищенню рівня життя громадян, утвердження демократії тощо.

Нормативно-правове забезпечення проведення адміністративної реформи в Україні у науковій літературі розглядається як важливий чинник успішного проведення адміністративної реформи, який має відповідати вимогам демократичної, соціальної і правової держави. В Україні було прийнято в цілому понад сто нормативно-правових документів, у яких розглядалися найважливіші напрями удосконалення системи державного управління (а понад 40 з них носили концептуальний характер та містили програми проведення адміністративних реформ).

Правові засади оновлення системи адміністративного законодавства в Україні обумовлені конституційними положеннями та вимогами щодо забезпечення єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, забезпеченні збалансованого соціально-економічного розвитку областей, регіонів, забезпеченням реалізації прав, свобод, законних інтересів людини у сфері виконавчої влади, а також гарантовано оскарження до суду усім громадянам, які вважають, що їх права, свободи та законні інтереси були порушені суб'єктами владних повноважень.

У 2019 р. були внесені зміни до Конституції України, відповідно до яких було закріплено стратегічний вектор європейської інтеграції, що підкреслює необхідність врахування у подальшій правотворчій, правозастосовній практиці, загальних цінностей, концепцій, ефективних правових механізмів захисту прав людини у сфері виконавчої влади, які мають бути покладені в основу науково-методологічного забезпечення кодифікації адміністративного законодавства.

Впродовж останніх десяти років вітчизняними вченими пропонувалися наступні основні концептуальні пропозиції щодо кодифікації адміністративного законодавства в України: 1) на основі доопрацювання

положень чинних кодифікованих актів законодавства (кодекси, основи); 2) на основі розробки нових кодифікованих актів законодавства, в основному з урахуванням європейських підходів; 3) на основі комплексного підходу, що полягає у доопрацюванні чинних та розробці низки нових кодифікованих актів законодавства. На наш погляд, концептуальною основою проведення кодифікаційної роботи в Україні має виступати комплексне поєднання кодифікаційної роботи з чинними кодифікаційними актами та розробка нових, необхідних державотворчій практиці та за ініціативою громадян та їх об'єднань кодифікаційних актів, які у своєму змісті дозволять відобразити та компактно врегулювати нові види соціальних відносин, особливо - у сфері виконавчої влади. Такий підхід обумовлений актуальними проблемами оновлення змісту, структури, правових механізмів, закріплення європейських цінностей захисту прав людини у сфері виконавчої влади, що потребує не спорадичного, а постійного проведення кодифікаційної роботи.

Виходячи з викладеного вище, необхідно запропонувати створення в Україні самостійного органу, уповноваженого здійснювати загальну координацію, науково-методологічне забезпечення та розробку проектів нових кодифікаційних актів, а також удосконаленням положень діючих кодифікаційних актів на постійній основі. На наш погляд, доцільно використати французький підхід створення Кодифікаційної комісії, описаний нами раніше, проте, визначення організаційного підпорядкування даної комісії напряму залежатиме від форми правління та розподілу повноважень у владному трикутнику та від обраної моделі Президента України на момент створення. А саме, у президентській республіці такий орган доцільно створювати при президентові, а у парламентській змішаного типу – при кабінеті міністрів або президентові, при цьому має бути врахована реальна роль у правотворчій діяльності органу, при якому пропонується запровадження кодифікаційної комісії.

Виходячи з проведеного аналізу сучасного стану взаємодії КМУ України, Президента України, ВРУ, високого авторитету та ефективності реалізації

повноважень Президента України, наявності позитивного досвіду попереднього створення відповідних комісій при Секретаріаті Президента та Адміністрації Президента щодо проведення реформи публічної адміністрації, на наш погляд, доцільно у короткостроковій перспективі створити Кодифікаційну комісію при Президентові України.

Організаційною формою роботи Кодифікаційної комісії при Президентові України пропонується засідання, до участі в якому запрошуватимуться постійні члени кодифікаційної комісії, а також за згодою – провідні фахівці, представники профільних міністерств, громадські організації, експерти, представники вищих навчальних закладів з метою забезпечення комплексної підготовки кодифікаційних актів. Виходячи із значної кількості кодифікаційних актів, що потребують розробки або удосконалення, пропонується визначити, що сесійні засідання Кодифікаційної комісії проводяться впродовж року, а позасесійні – у випадку необхідності на вимогу Президента України або КМУ.

Рішення Кодифікаційної комісії при Президентові України підписуються головою Комісії, набувають чинності з дня підписання, а прийняті проекти кодифікаційних актів набувають статус розроблених Кодифікаційною комісією з моменту прийняття відповідного рішення більшістю членів Кодифікаційної комісії. Особи, залучені до розробки відповідних кодифікаційних актів мають право дорадчого голосу та на зазначення у протоколі засідання Комісії їх окремої думку або відмінної позиції.

Оскарження рішення Кодифікаційної комісії забезпечується засобами адміністративного судочинства у разі порушення, гарантованих законом, прав, свобод, законних інтересів.

За результатами проведеного дослідження сформульовано наукові положення про кодифікацію адміністративного законодавства та науково-методологічні підходи до її реалізації в Україні, що включають заходи організаційного, технічного, інформаційного, правового характеру та пов’язані з розробкою, переглядом, доопрацюванням кодифікаційних актів, у

результаті чого кодифікаційна робота в Україні може бути виведена на якісно вищий рівень, що забезпечить оновлення законодавства України на основі вимог демократичної правової держави, забезпечить імплементацію засадничих вимог та цінностей ЄС у національному законодавстві.

Проведене дослідження та сформульовано теоретичні положення щодо видів, характеристики кодифікаційних актів у країнах ЄС (детальніше розкрито у Розділі 2 дисертаційного дослідження). У цьому зв'язку сформульовано положення щодо оновлення змісту, структури, об'єктів адмністративно-правового регулювання, розширення кола суб'єктів, на яких поширюються вимоги чинних кодифікованих актів законодавства України. Дістали подальшого розвитку концептуальні положення щодо низки нових кодифікаційних актів, запровадження яких в Україні обумовлюється потребами удосконалення реалізації та захисту прав людини у сфері виконавчої влади.

Одним із першочергових актів, прийняття якого пропонується за результатами підготовки дисертаційного дослідження – Концепція про проведення кодифікації законодавства України, у якій пропонується закріпити комплекс необхідних організаційно-правових, технічних, інформаційних заходів, передбачити створення окремого органу – Кодифікаційної комісії, на який буде покладено забезпечення кодифікаційного процесу як постійної діяльності (кодифікаційної роботи) уповноваженого органу при Президентові України, в межах компетенції якого визначатимуться самостійні напрями за фундаментальними галузями права.

Окремий розділ Концепції про проведення кодифікації законодавства України має бути присвячений організаційно-правовим засадам діяльності Кодифікаційної комісії та визначати правові форми її діяльності. Зокрема, пропонується проведення сесійних засідань, можливість скликання як чергових, так і позачергових засідань, що може бути обумовлене невідкладними потребами імплементації у національний правопорядок вимог

низки європейських регламентів та директив як складової національного законодавства.

Пропонується запровадити наступну організаційну структуру Кодифікаційної комісії: голова, два заступники, комітети за ключовими напрямами діяльності, як правило, визначеними на законодавчому рівні. Членство у Кодифікаційній Комісії передбачатиме постійну роботу за основним місцем з можливістю суміщення з науковою, творчою, науково-педагогічною діяльністю.

По-друге, важливо забезпечити розробку Положення про Кодифікаційну комісію, у якому мають віднайти закріплення ключові поняття, вимоги, стандарти діяльності, компетенція та особливості реалізації повноважень Кодифікаційної комісії як під час планування, проведення кодифікаційної роботи, так і при взаємодії з центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представниками громадянського суспільства, що братимуть участь у кодифікаційній роботі.

Для забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів правотворчості у розробці та прийнятті кодифікаційних актів, вбачається необхідним внесення змін до Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Президента України», «Про місцеве самоврядування в Україні» та деякі інші з метою визначення на законодавчому рівні їх повноважень та правил взаємодії з питань кодифікаційної роботи.

Загалом у Положенні про Кодифікаційну комісію необхідно закріпити наступні елементи адміністративно-правового режиму, що проявляються у формулюванні правил, процедур, регламенту діяльності Кодифікаційної комісії, мети кодифікаційної діяльності та її результатів; суб'єктів, взаємодія яких сприятиме досягненню визначених результатів кодифікаційної роботи, стадій, засад здійснення кодифікаційної роботи, залученості громадян та інститутів громадянського суспільства; закріплення спеціальних норм щодо повноважень голови, заступників голови Кодифікаційної комісії, членів

комітетів, сформованих за ключовими напрямами кодифікаційної діяльності, визначення підстав та засад відповідальності кодифікаційної комісії та окремих її членів за проведену роботу та досягнуті результати.

На наш погляд, необхідно запровадити принаймні п’ять комітетів, а саме: європейської інтеграції, з адміністративного права, з кримінального права, з цивільного права, з судочинства та захисту прав людини. Пропонується створення комітетів на постійній основі, в той час як з інших проблемних сфер кодифікації пропонується створювати комітети ad hoc. Також можливо передбачити створення міжвідомчих (міжінституційних) комісій, діяльність яких буде спрямована на удосконалення практики взаємодії органів державної влади з громадянами, захисту прав людини і т.ін.

У зазначених актах пропонується сформувати спільне концептуальне бачення, закріпити вихідні аксіологічні засади, стандарти діяльності, що дозволить забезпечити подальше проведення кодифікаційної роботи на спільній науково-методологічній основі, що сприятиме виробленню нової практики кодифікаційної роботи з урахуванням європейського досвіду.

Станом на 2019 р. низка важливих проектів кодифікаційних актів не отримала належної розробки та схвалення ВРУ. Серед чинників, що впливали негативно на завершеність результатів кодифікаційної діяльності в Україні слід визначити: незацікавленність політиків та національних еліт у фінансуванні тривалих проектів з розробки законопроектів; відсутність організаційно-правового, технічного, інформаційного забезпечення кодифікаційної роботи на державному рівні; зміна або скасування посад очільників ключових напрямів адміністративної реформи, поверхове виконання доручених завдань, декларативне звітування про досягнуті результати всупереч незавершеності впроваджуваних реформ.

На наш погляд, в адміністративному законодавстві України необхідно забезпечити розробку низки нових кодифікаційних актів, які вже становлять частину законодавства країн ЄС та ефективно регулюють адміністративні

правовідносини, що виникають у зв'язку із запровадженням спільних правил ЄС.

Наприклад, одним із першочергових слід визнати розробку і прийняття оновлених діючих кодексів у зв'язку із впровадженням спільних європейських засад правового регулювання, стандартів захисту прав людини, відповідальності держави перед людиною, а саме Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення (в перспективі – Адміністративно-деліктного кодексу України). Пропозиції щодо оновлення зміни чинних та впровадження нових кодифікаційних актів сформульовані у наступному підрозділі.

У країнах ЄС, на відміну від сучасного стану кодифікаційної роботи в Україні, адміністративне законодавство містить значну кількість кодексів, що свідчить про використання кодифікації як засобу удосконалення та спрощення правового регулювання, застосування кодифікації як ефективного засобу врегулювання нових суспільних відносин, якісного перегляду законів, підзаконних актів на основі консолідації в одному кодексі, що характерно, зокрема, для соціальної сфери, у якій були прийняті пенсійні кодекси, кодекси про виплати пенсій військовослужбовцям та членам їх сімей.

Ці ідеї в Україні поступово впроваджуються, мають політичну та широку соціальну підтримку, проте досі проект «Пенсійного кодексу України» не розроблений. Стосовно даного сегменту адміністративного законодавства України важливо забезпечити розробку окремого кодифікованого акту – «Пенсійного кодексу України», в структурі якого, на наш погляд, можуть бути об'єднані як організаційно-правові аспекти нарахування та виплати пенсій, а також спеціальні аспекти нарахування та виплати пенсій спеціальним суб'єктам – військовослужбовцям, членам їх сімей, сиротам, дітям війни, іншим особам, що за законодавством України мають право на призначення пенсії.

Окремо слід зазначити про російський досвід та проблеми кодифікації адміністративного законодавства, що постали після прийняття Конституції РФ

у 1993 році, після чого необхідно було забезпечити скасування радянського адміністративного законодавства та забезпечити створення доктринальних засад видання нормативно-правових актів. Серед кодифікованих актів адміністративного законодавства було запропоновано прийняття зведеного кодексу – Адміністративного кодексу, проте, на думку низки науковців, як і в Україні, дане завдання викликає значні труднощі, а альтернативою йому пропонується здійснення кодифікації матеріального адміністративного права шляхом прийняття статутних та тематичних законів, дія яких поширюватиметься на рівні федерації та регіонів. Крім того пропонувалася розробка Адміністративно-процесуального кодексу РФ та Кодексу про адміністративне судочинство РФ, а щодо посадових осіб органів державної влади – розробити Дисциплінарний кодекс.

Спільними рисами вітчизняного, європейського та російського підходів до кодифікації адміністративного законодавства слід визнати закріплення на конституційному рівні та в правовій доктрині, правосвідомості фундаментальних засад природного права, забезпечення дотримання яких та нормативне закріплення у кодифікованих актах законодавства становить важливе завдання законодавчої та судової практики. Узагальнюючи позиції вітчизняних та зарубіжних вчених слід відмітити, що кодифікація адміністративного законодавства сприятиме усуненню протиріч між раніше прийнятими законами та підзаконними актами, що у свою чергу, усуне можливості довільного застосування правових норм, свавілля органів державної влади, їх посадових осіб, порушення прав і свобод громадян, законних інтересів юридичих осіб публічного та приватного права.

Відмінними рисами у концептуальних підходах до кодифікації адміністративного законодавства у РФ є покладення в основу діяльності органів законодавчої та виконавчої влади у сфері правотворчості принципу верховенства закону, в той час як в Україні та низці європейських країн фундаментальне місце у Конституціях та законах відведено принципам правової держави, законності, пропорційності, недискримінації, а на

міжнародному рівні поряд з останніми забезпечується впровадження принципу верховенства права, належного урядування тощо.

Як зазначають російські вчені «неповнота законодавчої регламентації кола суспільних відносин, регулювання яких повинно здійснюватися федеральними законами породжує неконтрольований процес відомчої та місцевої нормотворчості, що різко знижує якість правового регулювання». [9, С.3] На думку С.О. Бєлова «відсутність законодавчого регулювання загальних питань адміністративного права породжує правову невизначеність, що тягне за собою порушення прав громадян, у першу чергу, правової рівності, оскільки схожі справи вирішуються за різними правилами». [14, С.2-3] Із цими висновками погоджуються і вітчизняні вчені, наполягаючи на невідкладному проведенні галузевої кодифікації, що було успішно проведено, зокрема, у галузі цивільного права.

Галузева кодифікація адміністративного законодавства в Україні має здійснюватися на основі вихідних концепцій, правил, презумпцій, стандартів адміністративної діяльності, запроваджених у демократичних країнах, зокрема, з урахуванням досвіду країн ЄС. До таких основних концептуальних та доктринальних положень слід віднести схвалені на державному рівні євроінтеграційні, демократичні та соціально спрямовані цінності у сфері взаємодії органів виконавчої влади з приватними особами, а також забезпечення реалізації вимог реформи публічної адміністрації, спрямованої на децентралізацію, у тому числі щодо прийняття рішень.

У Російській Федерації проведення галузевої кодифікації адмністративного законодавства пропонувалося здійснювати з урахуванням природно-правової концепції прав людини, проте в інший спосіб пропонувалося забезпечити єдність органів державної влади та місцевого самоврядування за рахунок централізації повноважень у сфері організації місцевого самоврядування. Такий підхід суперечить впроваджуваній в Україні реформі публічної адміністрації в аспекті децентралізації та реформи органів

місцевого самоврядування, що підтверджує практичну спрямованість державно-правових реформ в Україні на інтеграцію у європейську спільноту.

На думку російської вченої О.М. Ординої, кодифікація адміністративного права має здійснюватися окремо щодо загальної та особливої частин адміністративного права. «У загальній частині адміністративного права пропонується прийняти Дисциплінарний кодекс Російської Федерації, Адміністративно-процесуальний кодекс Російської Федерації.» [9, С.7]

На відміну від наведеної позиції російських вчених, у країнах ЄС галузева кодифікація адміністративного законодавства, хоча і не була проведена щодо усього нормативно-правового масиву, проте було забезпечено розробку та прийняття кодексів, які визначали спільні правила, принципи, стандарти прийняття рішень адміністративного органу у найважливіших сферах суспільного життя, що характеризується забезпеченням публічного інтересу: соціальне, пенсійне, податкове, митне, освітнє, будівельне законодавство тощо.

Підсумовуючи викладене вище, слід узагальнити, що в основу кодифікації адміністративного законодавства в Україні має бути покладено наступні найважливіші властивості кодифікації, а саме: кодифікаційні акти регулюватимуть значну сферу адміністративних правовідносин, їх предмет визначатиметься у межах поділу галузі адміністративного права, як правило, за основними інститутами, прийняття кодифікаційних актів сприятиме забезпеченню тривалого строку застосування викладених у ньому норм, їх стабільності, а для широкого кола суб'єктів адміністративного права забезпечить вирішення принципово важливих питань суспільного життя.

На відміну від усталеного радянського підходу, який визнавав традиційною формою кодифікаційних актів прийняття уставів та положень, у яких визначався статус державних органів на сучасному етапі розвитку системи адміністративного законодавства та правотворчої діяльності в Україні, кодифікація адміністративного законодавства має стати ефективним інструментом удосконалення, спрощення, стабілізації адміністративно-

правового регулювання, забезпечувати реалізацію та захист прав людини у сфері виконавчої влади, інтегрувати сформовані європейською доктриною та практикою правила та стандарти адміністративної діяльності, забезпечувати невідворотність відповідальності владних суб'єктів перед приватними особами за прийняття незаконних рішень, перевищення владних повноважень.

Для удосконалення організаційно-правового забезпечення проведення адмністративної реформи в Україні у частині кодифікації системи законодавства на якісно новому науковому та методологічному підґрунті необхідно врахувати позитивний досвід європейських країн, зокрема, Франції. У цій країні для проведення кодифікаціїбуло створено Національний комітет з організації кодифікації 1938 р., Комісію з вивчення законодавчої інформації 1943 р., Комісію з анкетування про ціни та послуги, а з 1948 р. було створено Вищу комісію з кодифікації. На наш погляд, позитивний досвід Франції щодо створення самостійного органу, уповноваженого на постійній основі здійснювати кодифікацію заслуговує на впровадження в Україні, що сприятиме оновленню та удосконаленню правового регулювання з урахуванням європейських стандартів та правил, що імплементуються у вітчизняне законодавства у зв'язку із поглибленням європейської інтеграції.

3.2. Пріоритетні напрями кодифікації вітчизняного адміністративного законодавства

Станом на 9 серпня 2020 року в Україні прийнято 24 кодифікаційних актів. Порівнюючи з європейськими країнами, в Україні, кількість діючих кодексів дуже мала. Зважаючи на те, що прийняттю кодексу повинна передувати серйозна науково-методологічна розробка сфери правового регулювання у заданому сегменті, на наш погляд, дієвим кроком стане запровадження самостійного, постійнодіючого органу – Кодифікаційної комісії, яка б на постійній основі займалася б як оновленням діючих, так і розробкою проектів нових кодифікаційних актів, що розглянуто нами у попередньому підрозділі дисертаційного дослідження.

Адміністративне право України – найважливіша фундаментальна галузь системи українського права, її розвиток та значення для правового регулювання та правової системи країни є визначальними. Саме в нормах адміністративного права закріплюються найважливіші суспільні відносини, що визначають організацію та діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (органів публічної адміністрації), забезпечується охорона врегульованих правом суспільних відносин. За допомогою адміністративно-правових норм закріплюються правовий статус фізичних та юридичних осіб у взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Це засвідчує особливо важливе місце галузі адміністративного права у правовій системі України, а результативність адміністративно-правового регулювання напряму залежить від обраного підходу до удосконалення адміністративного права як галузі права.

Кодифікація адміністративного законодавства в Україні є не тільки невід'ємною стороною правотворчої діяльності, але й становить комплексне завдання сучасної юридичної науки, що полягає у виробленні радикального способу упорядкування та оновлення законодавства.

Кодифікація адміністративного законодавства в Україні має здійснюватися з дотриманням принципів об'єктивності, науковості,

комплексного підходу, демократичності нормотворчості, планування, законності, захисту прав людини та визнання її найвищою соціальною цінністю тощо.

Кодифікація адміністративного законодавства має бути спрямована на упорядкування, оновлення адміністративно-правового регулювання у найважливіших сферах життєдіяльності,а її предмет – визначатися формами діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також потребами реалізації функцій означених органів, спрямовуватися на закріплення новаційних підходів до правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації.

У даному підрозділі пріоритетні напрями кодифікації вітчизняного адміністративного законодавства будуть розглянуті та сформульовані пропозиції щодо: 1) діючих кодифікаційних актів; 2) розробки нових кодифікаційних актів з урахуванням європейського досвіду; 3) розробки нових положень, внесення змін до ключових законопроектів, що регулюють діяльність центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, визначають специфіку законотворчої діяльності.

Станом на 2019 р. за офіційними даними сайту Верховної Ради України «Законодавство України» у системі законодавства України налічується понад 20 діючих кодексів, з них до системи адміністративного законодавства належать наступні: Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X [54], Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV [52], Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 р. № 2755-VI, Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI, Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI, а також частина положень Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. № 436-IV, Господарського процесуального кодексу України від 06 листопада 1991 р. № 1798- XII, Житлового кодексу Української РСР від 30 червня 1983 р. № 5464 - X, Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. від 2768-III.

В українській системі законодавства прийнято Основи законодавства та спеціальні Закони України, які за своїм змістом також відносяться до кодифікаційних актів. Проте, порівняно з європейським досвідом, положення означених кодифікаційних актів досі не отримали перегляду змісту, структури, не були консолідовані у самостійні кодекси, як це відбулося у розвинених європейських країнах у зв'язку із стрімким розвитком законодавства (прийняття пенсійних кодексів, кодексів захисту прав споживачів, кодексів про власність осіб публічного права та ін., що було розглянуто нами у підрозділі 2.1 дисертаційного дослідження).

Поточна редакція КУпАП, прийнятого ще за часів СРСР, зазнала значних змін як щодо структури, так і щодо осіб, на яких поширюється його дія. Структурно-функціональний аналіз змісту зазначеного кодифікаційного акту дозволив встановити та проаналізувати єдність структури та змісту положень, що віднайшли нормативне закріплення у даному кодексі. А саме, КУпАП об'єднує __ розділів, ієрархічно співпідпорядкованих загальним об'єктам правового захисту: розділ 1 «Загальні положення»; розділ 2 «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність», що складається із двох частин (загальної та особливої), у загальній частині – три глави, в особливій частині – 13 глав; розділ 3 «Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення» містить 2 глави; розділ 4 «Провадження у справах про адміністративні правопорушення» містить 8 глав; розділ 5 «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень», у якому міститься 10 глав.

За результатами вивчення структури чинного КУпАП встановлено недоліки законотворчої техніки щодо різних підходів до нумерації глав у межах розділів: у особливій частині 2 розділу законодавцем було внесено як самостійні глави 13-А, 13-Б та 15-А, в той час як у 4 розділі наявна глава 24 та глава 24-1, а у 5 розділі знову повторюється підхід, проілюстрований у 2 розділі – глави 30-А, 31-А. Виявлені недоліки потребують усунення у процесі

подальшої кодифікаційної роботи, спрямованої на удосконалення редакції КУпАП.

На відміну від вітчизняного підходу у європейських країнах у другій половині XX ст. були розроблені та прийняті адміністративно-деліктні кодекси як самостійні кодифікаційні акти, дія яких поширюється як на фізичних, так і на юридичних осіб. Відмінною рисою від національного підходу накладення адміністративних стягнень слід відмітити обрахування розміру штрафу від доходу особи, яка вчинила адміністративний делікт (правопорушення). Цей підхід широко дискутувався в Україні під час розробки національного проекту Адміністративно-деліктного кодексу України, головними ідейними розробниками якого виступали провідні українські вчені – В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков та ін.

Розробці Проекту адміністративно-деліктного-кодексу в Україні сприяла діяльність міжнародних та європейських організацій – ЄС, Організації з безпеки та співробітництва в Європі та багатьох інших організацій, у тому числі громадянського суспільства, які долучалися до обговорення ключових положень та правових механізмів, які потребували оновлення в національній доктрині та законодавстві щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень.

У 2002 році професором В.Б. Авер'яновим була запропонована інша назва даного кодексу – Кодекс адміністративної відповідальності (розгляд справ про адміністративні проступки). [20, С.71] А у подальшому члени робочої групи зупинилися на європейській назві, що оперувала поняттям «делікт», що походить з римського права. Під «деліктами» в європейській доктрині розглядаються всі протиправні дії, передбачається поділ на приватні делікти, квазі-делікти. Використання поняття «адміністративний делікт» досі не запроваджено в чинному адміністративному законодавстві, проте широко використовується у дослідженнях вчених Є.В. Додіна, Є.С. Герасименка, В.К.

Колпакова, Ю.П. Битяка, Р.С. Мельника, О.І. Остапенко, Д.М. Лук'янця, російських вчених, зокрема Д.М. Бахраха.

Окрему увагу слід приділити удосконаленню вітчизняного підходу до кодифікації адміністративних судових проваджень. У 2005 році в Україні було прийнято КАС України, до якого було внесено суттєві зміни та викладено у новій редакції з урахуванням проведеної судової реформи та внесення змін до Розділу 8 Конституції України.

Станом на 03.09.2020 р. структура КАС України охоплює: розділ 1 «Загальні положення» містить 10 глав; розділ «Позовне провадження» містить 11 глав; розділ 3 «Перегляд судових рішень» містить 3 глави; розділ 4 «Процесуальні питання, пов'язані з ввиконанням судових рішень в адміністративних справах» не містить глав та об'єднує 14 статей, розділ 5 «Відновлення втраченого судового провадження» не містить глав та об'єднує 8 статей; розділ 6 «Прикінцеві положення» містить 2 пункти; розділ 7 «Перехідні положення» містить 21 пункт. Проаналізована структура КАС України відображає специфіку виключно судового порядку розгляду справ адміністративними судами.

На відміну від вітчизняного досвіду, в європейських країнах, зокрема, Франції, наявний приклад консолідації в одному кодексі положень про судоустрій, повноваження Державної Ради, порядку перегляду незаконних рішень судами відповідно до інстанційного поділу.

Розглянемо структуру «Кодексу адміністративної юстиції» Франції: законодавча частина об'єднує вступні положення; Першу книгу «Державна Рада», що містить поділ на розділи, глави та підрозділи; Другу книгу «Адміністративні трибунали та адміністративні апеляційні суди», що містить розділи, глави та підрозділи; Третю книгу «Юрисдикція», що охоплює розділи та глави; Четверту книгу «Розгляд справи судом першої ісстанції», що охоплює розділи і глави; П'яту книгу «Суддя, що слухає справу», що складається із розділів, глав, підрозділів; Шосту книгу «Розгляд справи», що складається із розділів, глав та підрозділів; Сьому книгу «Судове рішення»,

що складається із розділів, глав та підрозділів; Восьму книгу «Способи захисту», що складається із розідів та глав; Дев'яту книгу «Виконання судових рішень», що складається із розділів. У регламентарній частині об'єднано 9 книг, у яких викладено положення актів законодавства, зокрема, декретів Державної Ради та ін.

Поділ на книги, хоча і не властивий вітчизняному КАС України, проте був використаний при підготовці Цивільного кодексу України, такий підхід дозволяє виділити відносно самостійні частини кодексу та забезпечити швидку і зручну орієнтацію користувача у змісті викладених положень.

Представлений французький досвід кодифікації законодавства у частині судових адміністративних проваджень дозволяє запропонувати для України концептуально новий підхід до викладу положень КАС України шляхом об'єднання в одному кодифікаційному акті положень діючого Закону України «Про судоустрій і статус суддів», новацій розділу 8 Конституції України та КАС України. Структуру такого кодексу пропонується об'єднати під назвою Кодексу адміністративної юстиції України та передбачити поділ на книги, розділи та підрозділи, а також запровадити предметні покажчики для зручної орієнтації кристувачів у тексті кодексу.

Дослідження сучасного розвитку адміністративного законодавства в умовах глобалізації має важливе значення для застосування в Україні сучасних європейських підходів до кодифікації адміністративного законодавства, методологічних засад проведення кодифікаційної роботи, порівняння та визначення ефективності окремих видів систематизації адміністративного законодавства (кодифікації, консолідації, інкорпорації).

Адже сучасні тенденції розвитку галузі адміністративного права засвідчують впровадження в адміністративному законодавстві європейських країн спільних аксіологічних засад, що становлять фундамент правової системи та галузі права. Проблеми їх відображення у системі законодавства та правозастосовній практиці органів публічної адміністрації мають стати стратегічним завданням реалізації державної політики України та розвитку

громадянського суспільства. Водночас це відповідатиме нагальним потребам приведення законодавства України у відповідність до європейських стандартів реалізації та захисту прав людини і громадянина у сфері виконавчої влади.

Глобальне адміністративне право має особливе значення для розвитку адміністративного законодавства, адже його суб'єкти здійснюють вирішальний вплив на всі рівні адміністрацій. Це обґрунтовано у низці праць Р.Д. Кананеа, Ф. Бігнамі, Т. Вюте, С. Касіс, П. Негулеско, в яких сформовано теоретичні засади глобального адміністративного права.

Також слід зазначити, що глобальне адміністративне право є результатом систематизації, уніфікації, співставлення різних історично обумовлених правових принципів, стандартів, цінностей, пріоритетів, концепцій, що сформовані правовими доктринами суверенних країн, з метою визначення на світовому рівні справедливих правил колективного врахування, застосування визначених в міжнародних договорах та угодах правових підстав ведення окремих видів діяльності, що регулюються державою.

Чинне законодавство України досі не враховує низку важливих ідей, концепцій, положень, закріплених в низці міжнародних та європейських актів законодавства. Першочергово це стосується визначення стандартів державного управління, зміст яких необхідно формувати з урахуванням концепції належного урядування. На їх основі необхідно забезпечити впровадження в діяльність органів публічної адміністрації спільних стандартів діяльності національної публічної адміністрації, забезпечити їх реалізацію відповідними процедурами та механізмами віідповідальності.

Окремо слід зазначити про необхідність розвитку адміністративного законодавства України з урахуванням вироблених програмою SIGMA та Організацією з економічного співробітництва та розвитку положень, що гарантують дотримання юридичної визначеності в діяльності органів публічної адміністрації. Серед них основну увагу слід приділити вимогам дотримання принципу верховенства права, передбачуваності та надійності;

недискримінації та пропорційності; професіоналізму, своєчасності, процедурної справедливості. Комплекс зазначених вимог має стати основою розвитку компетенційного сегменту адміністративного законодавства України.

Для громадян розвиток гаузі адміністративного права України першочергово пов'язується із забезпеченням відкритості та прозорості діяльності органів державної влади. Порівнюючи з радянським періодом в розвитку адміністративного законодавства відбулися значні новації щодо збільшення можливостей участі громадян у державному управлінні, їх поінформованості про діяльність органів державної влади, закріплено важливі гарантії захисту конфіденційної інформації. Але, на наш погляд, це лише часткове врахування європейських стандартів діяльності публічної адміністрації. Тому наступні кроки з удосконалення адміністративного законодавства в Україні повинні бути спрямованні впровадження ефективних механізмів зовнішнього контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, заборони безпідставних відмов у наданні відповідей на запити громадян, у тому числі, у зв'язку із порушенням підвідомчості окремих справ.

Надзвичайно важливим напрямом розвитку адміністративного законодавства України має стати запровадження відповідальності органів публічної адміністрації перед громадянами та відшкодування шкоди, заподіяної органами публічної влади правам та законним інтересам громадян. Цьому має сприяти розвиток як матеріального, так і прцоесуального законодавства, що забезпечить комплексне гарантування відшкодування шкоди приватним особам у разі заподіяння шкоди рішенням (діянням) органу публічної адміністрації.

У вітчизняній правовій літературі кодифікацію законодавства розглядають як один з основних видів систематизації законодавства, ефективну форму правотворчості, засіб якісного перегляду великого нормативно-правового масиву, що має важливе значення для спрощення правового регулювання у пріоритетних сферах розвитку законодавства. На

наш погляд, в Україні необхідно першочергово забезпечити розвиток таких важливих сфер, в яких досі не відбулася кодифікація адміністративного законодавства: організація центрального рівня публічної адміністрації та її зовнішньої діяльності у відповідному статусному законодавстві, в якому адміністративне законодавство виступає вагомою складовою; перегляд адміністративно-процесуального законодавства на основі спільних європейських цінностей та гарантій реалізації прав людини у сфері виконавчої влади; удосконалення законодавства про публічну службу з урахуванням європейських стандартів лояльності до політик, впроваджених центральним урядом та перегляду підстав, меж відповідальності державних службовців в Україні за шкоду, нанесену громадянам, державі некомпетентними або незаконними діями; сприяти розвитку законодавства про основи діяльності органів локальної публічної адміністрації, зокрема, шляхом нормативного закріплення правил делегування, деволюції повноважень з урахуванням європейського досвіду.

Узагальнюючи викладене, слід підкреслити, що в країнах ЄС, на відміну від України, кодифікація адміністративного законодавства проводилася у зв’язку з необхідністю поглиблення європейської інтеграції, впровадженням спільних засад децентралізації публічної адміністрації. Означені спільні засади та цінності дістали нормативну фіксацію на рівні конституційних положень країн-членів ЄС та, відповідно, у нових розроблених кодифікаційних актах, першочергово – в публічно-правовій сфері.

Висновки до Розділу 3:

Для удосконалення проведення кодифікації адміністративного законодавства в Україні важливе значення відіграє врахування концептуальних засад природного права, захисту природних прав людини, визначення правових засобів та рамок обмеження свободи громадян, їх законних інтересів. У країнах ЄС у 70-80 рр. XX ст. були обґрунтовані засади природного права, що з необхідністю потребують закріплення у законодавстві для належної легітимації правових норм у суспільстві, у тому числі засобами кодифікації законодавства.

Підсумовуючи викладене, необхідно забезпечити при проведенні кодифікації адміністративного законодавства в Україні врахування розроблених представленими зарубіжними вченими позицій щодо імперативного закріплення засад природного права, захисту природних прав людини. Цьому сприятиме удосконалення юридичної термінології мовно-стилістичними засобами української мови, а також запозичення сучасних юридичних термінів, що використовуються у країнах ЄС.

У європейських країнах спостерігається удосконалення гарантій захисту прав громадян в адміністративних правовідносинах, забезпечення участі у процесі прийняття рішень органами публічної адміністрації. З огляду на це, потребують змін положення Закону України "Про звернення громадян" у частині подання пропозицій щодо удосконалення діяльності органів державної влади, у тому числі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, пропонується деталізоване закріплення погодження рішень органів державної влади, що стосуються загального інтересу за умов обов'язкового врахування думки представників громадського інтересу.

Глобалізація виступає важливим системоутворюючим фактором, що здійснює вирішальний вплив на формування цінностей, норм, підходів до відповідальності суб'єктів адміністративного права. З огляду на це не можна ігнорувати сучасні тенденції, які впливають на розвиток адміністративного законодавства на глобальному рівні. У низці праць зарубіжних вчених

обґрунтовано доцільність впровадження спільних стандартів прозорості, участі, раціональності, законності, забезпечення ефективного перегляду правил та рішень, що приймаються адміністративними інституціями.

Вітчизняне адміністративне законодавство лише частково запровадило в компетенційному законодавстві європейські стандарти діяльності органів публічної адміністрації. На наш погляд, їх комплексному впровадженню сприятиме проведення кодифікаційної роботи на спільних аксіологічних та методологічних засадах, що використовуються провідними країнами ЄС. Це, зокрема, стосується забезпечення вимог юридичної визначеності, відкритості та прозорості, відповідальності органів публічної адміністрації.

Система адміністративного законодавства України як необхідний елемент правової системи має відображати цінності, властиві демократичному, громадянському суспільству, орієнтованому на захист прав і законних інтересів людини і громадянина. На наш погляд, важливо забезпечити деталізований виклад правових механізмів, що забезпечують реалізацію прав приватних суб’єктів, у тому числі від незаконних дій та рішень органів публічної влади.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні проведено теоретичне узагальнення та порівняльно-правовий аналіз сутності, змісту й особливостей кодифікації адміністративного законодавства в країнах ЄС та Україні, запропоноване нове вирішення наукового завдання щодо удосконалення кодифікаційної роботи в Україні. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку концептуальних висновків, пропозицій та рекомендацій щодо кодифікації адміністративного законодавства в Україні з урахуванням європейського досвіду та стратегічних завдань державної політики щодо приведення вітчизняної системи адміністративного законодавства у відповідність до цінностей правової, демократичної держави та *acquis communautaire* ЄС.

1. Проведення кодифікації адміністративного законодавства в Україні – одне з важливих завдань комплексної адміністративно-правової реформи, схваленої Указом Президента № 810/98 від 22 липня 1998 р. Провідними науковцями висловлювалися пропозиції щодо обґрунтування шляхів проведення кодифікації адміністративного законодавства, зокрема, В.Б. Авер'янов наголошував на поліцентричності нормативної структури і високій рухомості окремих інститутів адміністративного права, що обумовлювало доцільність поетапної кодифікації окремих сфер та інститутів адміністративно-правового регулювання.

На сьогодні проведено значні наукові розвідки щодо прийняття нових кодифікаційних актів у системі адміністративного законодавства України: Адміністративно-процедурного кодексу України (та спеціального закону), Адміністративно-деліктного кодексу України, Медичного кодексу України, Інформаційного кодексу України, Кодексу соціального забезпечення України та деяких інших. Проте, здобутки сучасної доктрини адміністративного права України значною мірою не враховують європейський досвід, цінності, стандарти, покладені в основу кодифікації адміністративного законодавства у сучасних європейських демократичних країнах.

З урахуванням викладеного у дисертаційному дослідженні запропоновано нове вирішення правових проблем кодифікації адміністративного законодавства України на сучасному етапі. Зокрема, запропоновано удосконалення розмежування публічно-правового та цивільно-правового аспекту діяльності осіб публічного права та прийняття Кодексу України про власність пубілчних осіб (на основі проаналізованого Загального кодексу про власність публічних осіб Французької республіки), що дозволить впорядкувати правила та норми, що застосовуються до приватного та публічного майна осіб публічного права у державі, територіальних утвореннях, публічних установах. Визначено за необхідне встановлення процедури набуття майна, управління майном, розпорядження майном та осіб публічного права. Проаналізовано досвід правового регулювання використання майна у публічній сфері, розмежування режимів майна в залежності від способу використання та задіяних суб'єктів та об'єктів, сформульовано пропозиції щодо надання дозволу на використання майна у публічній сфері територіальною громадою з метою забезпечення загального інтересу.

2. Кодифікація адміністративного законодавства в Україні об'єктивно проведена лише частково. Позитивним прикладом кодифікації судових адміністративних проваджень є прийняття у 2005 р. КАС України та його оновлення у світлі проведеної конституційної та судової реформи у 2016 р. Правові норми Господарського процесуального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України та КАС України отримали комплексне оновлення та закріплення мінімальних стандартів захисту прав людини, що відповідає вимогам Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Негативним прикладом, що свідчить про недосконаліть вітчизняної кодифікаційної роботи, на наш погляд, є щорічне кількаразове удосконалення положень КУпАП, що був створений за часів СРСР та заснований на основі радянських цінностей, відповідних їм об'єктів правового захисту. Цей недолік

унеможливлює удосконалення об’єктивно застарілого кодифікаційного акту та додатково обґрунтовує актуальність розробки самостійного Адміністративно-деліктного кодексу України, положення якого поширюватимуться як на фізичних, так і на юридичних осіб, громадські організації тощо. Суттєвого перегляду потребує і система адміністративних стягнень, що застосовується за вчинення адміністративних правопорушень на території України та приведення її у відповідність до адекватних засобів правового впливу, що застосовується в аналогічних випадках у європейських країнах (у сфері дорожнього руху, притягнення до адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб).

3. За результатами проведеного порівняльно-правового аналізу видів кодифікаційної діяльності встановлено, що *класична* кодифікація у європейському розумінні полягає у приведенні до єдиної форми положень діючих актів законодавства та створенні нового кодифікаційного акту на рівні кожної традиційної галузі права, що створювалися з початку XIX ст. (Цивільний кодекс 1804 р., Кримінальний кодекс 1810 р.).

Поряд з класичною кодифікацією виділяють також *постійну (статичну)* кодифікаційну роботу з приведення чинного законодавства у відповідність до нових вимог, що полягає у перегляді та об’єднанні діючих актів законодавства, як правило, під керівництвом спеціально створеної адміністративної комісії. Як самостійний вид кодифікаційної діяльності він відрізняється тим, що не супроводжується жодними юридичними іноваціями (Кодекс експропріації, Кодекс споживання).

Поряд з зазначеними видами кодифікаційної діяльності активно використовується інформативна консолідація, що полягяє в опоблікуванні консолідованих текстів у зручний та доступний спосіб для широкого загалу громадян, державних службовців, студентів (на приклад, у Франції: консолідована редакція Кодексу споживання, Загального кодексу територіальних утворень, Кодексу кримінальної процедури, Кодекс адміністративної юстиції).

Серед основних факторів, що впливають на розвиток кодифікаційної діяльності визначено: інфляцію та поглиблення нестабільності, зростання загального обсягу законодавчих актів; детальну спеціалізацію та фрагментацію права відповідно до норм права ЄС.

4. В Україні види кодифікаційної діяльності були частково досліджені у дисертаційному дослідженні Є.А. Гетьмана, яким було визначено як основні види кодифікації: *загальну, галузеву, спеціальну й міжгалузеву (комплексну) кодифікацію,* а також *первинну та вторинну кодифікацію*.

Кодифікація як постійна кодифікаційна робота у вітчизняних дисертаційних дослідженнях до цього часу не розглядалася. Враховуючи викладене, вважаємо необхідним запровадити в Україні постійно діючий орган – Комісію з кодифікації законодавства при Президентові України та прийняти відповідний Закон України "Про основи кодифікаційної діяльності в Україні". Визначення законодавчої основи діяльності Комісії з кодифікації законодавства при Президентові України є необхідною передумовою для ефективної реалізації повноважень з перегляду та прийняття нових кодифікаційних актів, їх оновлення з урахуванням стрімких змін у суспільних відносинах, державному регулюванні.

5. Кодифікація адміністративного законодавства у країнах ЄС використовується як ефективний спосіб систематизації законодавства, розробка та застосування якого виправдовують значні фінансові ресурси, що витрачаються в процесі кодифікаційної роботи. Системний підхід до кодифікаційної роботи вцілому простежується у низці країн ЄС, у яких створено самостійні органи, уповноважені на постійній основі забезпечувати розробку нових та оновлення діючих кодифікаційних актів.

Зокрема, у Франції у 2017 – 2019 р.р. ВККФ при Прем'єр-міністрі провела понад п'ятнадцґть пленарних засідань та надала офіційні висновки, що, зокрема, стосуються Кодексу публічних закупівель, проекту Монетарного та фінансового кодексу заморських департаментів, та проекту рекодифікації положень, що стосуються виплати персональної допомоги на отримання

житла. Діяльність ВККФ сприяє підвищенню прозорості діяльності органів публічної адміністрації, боротьбі проти корупції, модернізації законодавства в умовах ринкової економіки. У дисертаційному дослідженні обґрунтовано доцільність врахування французького досвіду щодо створення постійно діючої Комісії з кодифікації законодавства України при Президентові України.

Дослідження французького досвіду правового регулювання та кодифікації норм, що визначають правовий статус майна осіб публічного права дозволяє зробити низку висновків та рекомендацій для удосконалення вітчизняного правового регулювання та проведення кодифікації законодавства в зазначеній сфері. Вважаємо необхідним ініціювати розробку Кодексу України про власність осіб публічного права з метою систематизації положень Конституції України, законів та підзаконних актів, що 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 дозволяє визнати доцільним об’єднання в пропонованому кодексі законодавчих положень щодо приватного та публічного майна.

4. Кодифікація адміністративного законодавства в Україні потребує перегляду ціннісних домінант, запроваджених в радянський період та досі визначальним чином впливаючих на адміністративні правовідносини з державноцентристських позицій, ідей централізованого управління та субординації в управлінських відносинах. Якісна зміна суспільних відносин у сфері державного регулювання потребує перегляду аксіологічних засад взаємодії громадян та держави, членів громадянського суспільства в умовах демократичної правової держави.

Серед перспективних напрямів кодифікації адміністративного законодавства з урахуванням проаналізованого європейського досвіду слід

виділити: розробку та прийняття Кодексу про власність осіб публічного права, Адміністративно-процедурного кодексу, Адміністративно-деліктного кодексу, Кодексу будівельної діяльності, Виборчого кодексу України, Споживчого кодексу України та деяких інших.

5. Кодифікація адміністративного законодавства у країнах ЄС була проведена на основі *двох моделей кодифікації*: перша – на основі концепції належної адміністрації, друга – часткової кодифікації та модельних проваджень з прецедентним значенням. Першу модель було взято за основу кодифікаційної роботи МКЮ та впроваджено сучасні стандарти прийняття рішень щодо приватних осіб: повідомлення особи, право на представництво, подання доказів в адміністративній процедурі, часові рамки прийняття рішень, зазначення підстав, що мають важливе значення для розвитку українського адміністративно-процедурного законодавства.

Друга модель була використана у європейських країнах після розробки пропозицій з загальної кодифікації та полягає у виробленні низки модельних кодифікаційних актів з метою спрощення та раціоналізації адміністративних проваджень. Для України особливого значення набуває врахування першої моделі кодифікації законодавства, що забезпечить покращення захисту громадян від незаконних актів уряду та адміністрації, сприятиме захисту публічних інтересів, впроваджуватиме дієві засоби захисту прав громадян для протидії зловживання повноваженнями посадовими особами адміністративних органів, неприпустимості затримок та відмов у прийнятті рішень щодо приватних осіб.

6. У сучасному українському законодавстві розробка основ законодавства залишається значною мірою недооціненою. На нашу думку, розробка основ законодавства повинна передувати розробці кодифікованих актів і узагальнювати основні положення, цілі і завдання правового регулювання в предметних галузях, підгалузях. Обгрунтовано доцільність підготовки «Основ розвитку адміністративного законодавства в Україні», основною метою прийняття яких є забезпечення комплексного стратегічного

планування розвитку важливих підгалузей адміністративного права та галузі адміністративного права в цілому. В ЄС прикладом прийняття так званих основ розвитку законодавства в сфері зовнішніх відносин органів публічної адміністрації є, зокрема, прийняття модельних кодексів, положення яких є обовязковою складовою національного законодавства країн-членів ЄС.

7. Слід висловити наступні пропозиції щодо удосконалення КУпАП: а) удосконалити структуризацію 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 за 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'єдання з положення основних законів в цих сферах з метою їх подальшої кодифікації.

8. КАС України як провідний процесуальний кодифікаційний акт адміністративного законодавства є прикладом класичної кодифікації норм процесуального права, що відрізняється специфікою визначення належності спорів, підсудних адміністративним судам. Серед критеріїв, якими потрібно, на наш погляд, доповнити підстави віднесення справ до юрисдикції адміністративних судів публічно-правових спорів слід зазначити: спрямованість на забезпечення загального блага, інтереси усього суспільства, баланс публічного, державного, та інших інтересів зацікавлених осіб, загального економічного інтересу, що породжують юридичні наслідки у публічно-правовій сфері за участю суб'єктів владних повноважень.

Пропонуємо доповнити ч.1 ст. 19 КАС України положеннями, що визначають предметну підсудність спорів адміністративним судам окремими самостійними пунктами: 16) спори щодо захисту фундаментальних прав

людини та законних інтересів, що реалізуються на основі норм адміністративного права та захищаються на основі приписів адміністративного права; 17) 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; 18) 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.

9. Проведене порівняльно-правове дослідження французького та вітчизняного досвіду кодифікації адміністративного законодавства дозволило сформулювати пропозиції щодо доцільності створення в Україні Вищої комісії з кодифікації та поступової розробки низки нових кодексів: Освітнього кодексу України, Кодексу України про відносини між громадянами та адміністрацією, Споживчого кодексу України, Кодексу України про призначення пенсій інвалідам війни, Транспортного кодексу України, Кодексу дорожнього руху, Кодексу урбанізму та деяких інших, розробка яких займає важливе місце у діяльності кодифікаційних комісій країн ЄС.

10. Для успішного впровадження постійної кодифікаційної роботи в Україні необхідно забезпечити навчання розробників проектів кодифікованих актів законодавства із застосуванням сучасної законодавчої техніки, що частково впроваджено в Україні, проте пріоритетною вимогою має стати забезпечення сумісності з європейськими підходами до підготовки актів законодавства та їх кодифікації; сприяння забезпеченню подальшого розвитку інформаційних систем, пов'язаних із пошуком та редагуванням текстів, особливо інформаційних ресурсів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аверьянов В.Б. Обновление доктринальных оснований административного права Украины в контексте требований европейской интеграции. Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купала. Правоведение. 2010. № 3. С. 36-45.

2. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления.- Киев: «Политзидат Украины», 1985. 56 с.

3. Административное право зарубежных стран: учеб. пособие. под ред. д.ю.н., проф. Козырина А.Н. – Москва: Издательство «СПАРК», 1996. – 229 с.

4. Адміністративна реформа в Україні. Сучасний стан, проблеми та переспективи: монографія. За заг. ред. Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Дніпропетровськ: Монолит, 2009. 384 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

6. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник. За заг. ред. І.П. Голосніченка. – Київ: ГАН, 2005. 232 с.

7. Адміністративне право України: підручник. Під заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.

8. Азаров Д.С. Розроблення Кодексу публічних правопорушень України: теоретичні та прикладні застереження. Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». 2016. Том 181. Юридичні науки. С. 134-138.

9. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х томах. Т.1. Москва: «Юридическая литература», 1981. С. 32-33.

10. Астахов Д. С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріз. нац. ун-т. Запоріжжя, 2011. – 17 с. // База даних «Автореферати дисертацій» / Нац. бібл. ім. В.І. Вернадського. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-

bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21 DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=Астахов%20Д.%20С.$ (дата звернення 20.09.2017)

11. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. 2-е издание, переработанное и дополненное. Москва: Книжный мир, 2008. 792 с.

12. Батанов О.В. Тенденції розвитку муніципальних прав людини в умовах глобалізації. Часопис Київського університету права. 2016. №4. С. 47-51.

13. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд. М., 2005. С. 376.

14. Белов С.А. Актуальность и перспективы кодификации административного законодательства в России. Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2011. №12. С.2-3. // База данных «Собрание законодательства Российской Федерации». URL: http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition07&issid=2011012000 (Дата обращения: 18.04.2019)

15. 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. – Москва : Эксмо, 2008. – 688 с.

16. Боуз Д. Либертарианство. История, принципы / Пер. с англ.; под ред. Куряева А.В. – Челябинск, Социум: Cato Institute, 2004. – 392 с.

17. Бурчак Ф. Роль і значення кодифікації законодавства в розбудові правної системи України. Українське право. 1994.№1. С. 12-17.

18. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.

19. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод.,

допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

20. Виконавча влада і адміністративне право. за заг ред. В.Б. Авер'янова. – Київ: Видавничий дім «Ін – Юре», 2002. – 668 с.

21. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: процессуальное регулирование. Воронеж: изд-во Воронежского университета, 1976. – 198 с.

22. Германское право. Часть II. пер. с нем. серия: современное зарубежное и международное право. – Москва: Международный центр финансово-экономического развития, 1996. – 413 с.

23. Гетьман А. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля . ПравоУкраїни. 2011. №2. – С. 11-19.

24. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01.Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. – 20 с. // База даних «Автореферати дисертацій» / Нац. бібл. ім. В.І. Вернадського. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=Гетьман%20Є.А.$ (дата звернення 20.09.2017)

25. Гнатюк С.С. Провадження у справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. – Львів: вид-во Львівського держ. унів. внутр. справ, 2011. – 156 с.

26. Гриценко І.С. Кодифікація адміністративного права: історія та перспективи. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: юридичні науки. 2007. №74-76. с. 15-17.

27. Грушевський М. Історія України-Руси. – Київ-Відень, 1922-1937. – Т.VIII – X.

28. Давид Р., Жоффре -Спинози К. Основные правовые системы современности: Пер. с фр. В.А. Туманова. – М.: Междунар. отношения, 1997. – 400 с.

29. Данчъно-осигурителен процесуален кодекс // Data base «LexBG». URL: https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135514513 (Date of review 17.10.2018)

30. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібн. – Київ: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

31. Державне управління в Україні: навчальний посібник / [Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Голосніченко І.П., Битяк Ю.П., Ківалов С.В.]; за ред.: В.Б. Авер'янова. – К.: ТОВ «СОМИ», 1999.- 265 с.

32. Децентралізація влади. Законодавство. Роз'яснення. Зразки документів. За ред. В.В. Бондаренка. – Київ: Юрінком Інтер, 2017. – 420 с.

33. Діалог суспільства і влади: європейські правові стандарти та досвід: збірка документів. Пер. з іноз мов. за заг ред. В.М. Литвина. – Київ: Парламентське вид-во, 2011. – 480 с.

34. Дождев Д.В. Сравнительное право: состояние и перспективы. Российский ежегодник сравнительного права 2007. Под ред. Д.В. Дождева. Санкт-Петербург, 2008. С.12.

35. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник. Отв. ред. Л.М. Энтин. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 960 с.

36. Жданов А.А. Административное право буржуазных государств. Учебное пособие. – Москва, Изд-во Моск. ун-та, 1979. – 79 с.

37. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

38. Законопроект «Проект Адміністративно-процедурного кодексу України» № 11472 від 03 грудня 2012 р., поданий Кабінетом Міністрів України// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: http:// w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893 (дата звернення

12.01.2017)

39. Законопроект «Проект Адміністративно-процедурного кодексу України» № 2789 від 18 липня 2008 р., поданий Кабінетом Міністрів України// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: http:// w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2789&skl=7 (дата звернення 12.01.2017)

40. Зельдіна О., Гришко В. Поняття та напрями модернізації господарського законодавства. Юридична Україна. 2015. №7-8. с. 58-61.

41. Иоффе О.С. Структурные подразделения системы права. Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 14. – Москва, 1968. – С.47

42. Історія української Конституції. Упоряд. А.Г. Слюсаренко, М.В. Томенко. – Київ: Право, 1997. – 464с.

43. Кабрияк Р. Кодификации. – Москва, 2007. – С.215.

44. Калиновський Б.В. Міжнародно-правові стандарти організації та функціонування місцевої публічної влади. Часопис Київського університету права. 2016. №4. С. 56-61.

45. Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. Москва: Юридическая литература, 1991. 160 с.

46. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества. – М.: Юридическая литература. – 1991. – 160 с.

47. Кисіль Л.Є. Адміністративно-правове забезпечення прав людини ораганами публічної адміністрації в Україні за матеріалами круглого столу. Право України. 2015. №11. с. 174-177

48. Кисіль Л.Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження. Часопис Київського університету права. 2008. № 3. С. 144-150.

49. Кіндюк 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.

50. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – Киев, 1979.

51. Коваль О.Я. Правові форми легітимації влади. Часопис Київського університету права. 2016. №4. С. 42-45.

52. Кодекс адміністративного судочинства України: кодекс України № 2747-IV від 06 липня 2005 р. Офіційний вісник України. 2005 р. № 32. Ст. 11.

53. Кодекс за социално осигуряване // Data base «NSSI». URL: http://www.nssi.bg/images/bg/legislation/Codes/KCO.pdf (Date of review 17.10.2018)

54. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10 (Дата звернення 08.04.2018 р.)

55. Кодифікація приватного (цивільного) права України / За ред. проф. А. Довгерта. – Київ: Український центр правничих студій, 2000. – 336 с.

56. Кодифікація як засіб подолання колізій у законодавстві України. Матеріали круглого столу 17 жовтня 2012 року// Офіційний сайт Інституту законодавства Верховної Ради України. URL:http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=56056 (дата звернення 11.01.2017)

57. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник - Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

58. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право). – Київ, 2008. – 256 с.

59. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. – Київ: Юрінком Інтер 2003. 544 с.

60. Комзюк А.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: деякі проблеми правового регулювання. Право і безпека. 2017.№ 2. С. 34-38.

61. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифіковано Законом № 475/97-ВР від 17.07.97 // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення 10.11.2017)

62. Конституція України, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР// База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення 10.01.2017)

63. Коренев А.П. Кодификация совесткого административного права (теоретические проблемы). М., 1970.

64. Кормич Б.А. Глобалізація адміністративного права та митне законодавство. Lex portus. № 5(7), 2017. – с.17 – 29.

65. Костенников М.В. Теоретические проблемы кодификации административного права России: автореф. дис… докт. юрид. наук по спец. 12.00.14 – административное права, финансовое права, информационное право. – Москва, 2001 – 26.

66. 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.І. Лазор. Луганськ: Вид-во Східноукр. держ. ун-ту, 2000. С. 54-58.

67. Курс сравнительного правоведения. Под ред. Ю.А. Тихомирова. Москва: Норма, 1996. – С.54-55.

68. Лагода О.С.Адміністративна процедура: теорія і практика застосування: автореферат дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Ірпінь, 2007. – 20 с.

69. Леонтович Ф. «Русская Правда» и Литовский статут. – К., 1865. 92 с.

70. Литвиненко Є.Ю. Актуальні проблеми кодифікації адміністративного законодавства в європейських країнах. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спеціальний випуск, присвячений Міжн. наук. конф. «Актуальні проблеми вітчизняного права» в рамках VII-х наукових читань, присвячених пам’яті В.М. Корецького, м. Дніпро, 21-22 квітня 2017 р. – Дніпро, Дніпровський нац. ун-т ім. Олеся Гончара, 2017. - С.130 -135.

71. Литвиненко Є.Ю. Європейський досвід кодифікації

адміністративно-процедурного законодавства. Юридична Україна. 2017. №7-8 (175-176). С. 67-74.

72. Литвиненко Є.Ю. Загальна характеристика кодифікації адміністративного законодавства Часопис Київського університету права. 2016.№4 .С.105 -110.

73. Литвиненко Є.Ю. Значення кодифікації адміністративного законодавства для розвитку галузі адміністративного права України. Збірник тез Міжн. наук. – практ. конф. «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин», м. Одеса, 10-11 березня 2017 р. – Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. – С. 104-107.

74. Литвиненко Є.Ю. Історико-правовий аналіз кодифікації адміністративно-правових норм у провідних країнах Європейського Союзу. Адміністративне право і процес. 2016. № 4 (18). С. 32-46.

75. Литвиненко Є.Ю. Історико-правові передумови закріплення аксіологічних цінностей в адміністративному законодавстві. Збірник тез Міжн. наук. – практ. конф. «Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки - прогрес законодавства України майбутнього», м. Дніпро, 13-14 січня 2017 р. – Дніпро: ГО «Правовий світ» , 2017. – С. 61-63.

76. Литвиненко Є.Ю. Кодифікаційні акти в країнах Європейського Союзу. Збірник тез МНПК «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин». Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. – С. 46-49.

77. Литвиненко Є.Ю. Кодифікація адміністративного законодавства про власність осіб публічного права. Збірник тез Міжн. наук. – практ. конф. «Пріоритетні напрями модернізації системи права України», м. Запоріжжя, 23-24 грудня 2016 р. – Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. - С. 177-180.

78. Литвиненко Є.Ю. Удосконалення категорій спорів, підсудних адміністративним судам: порівняльно-правовий аспект. *Розвиток правової системи України в умовах сьогодення*: збірник тез Міжнародної наук.- практ.

конференції. (м. Харків, 4-5 травня 2018 р.).- Харків, Східноукраїнська наука юридична організація, 2018. С. 61-63.

79. Литвиненко Є.Ю. Характеристика польського і російського підходів до кодифікації адміністративного законодавства. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні*: збірник тез Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 23-24 лютого 2018 р.).- Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 61-63.

80. Лученко Д.В. Про новий проект Адміністративно-процедурного кодексу України в аспекті проблем адміністративного оскарження. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2013. №1 (12). С. 223-231.

81. Марченко М.Н. Правовые системы современного мира. Учебное пособие. – М: ИКД «Зерцало-М», 2009. – 528 с.

82. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2007. – 541 с.

83. Мироненко О. Декларація прав людини і громадянина 1789. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. — К.: Парламентське видавництво, 2011. — 808 с.

84. Михайлюк Я.Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльно-правовий аналіз: монографія. За заг. ред. к.ю.н. доц. Пухтецької А.А. – Київ: Київський ун-т. Ім. Бориса Грінченка. 2016. 224 с.

85. Москвич Л.М. Судове право як комплексна галузь права // Актуальні проблеми судового права: матер. Всеукр. наук. – практ. конф., присвяченої пам’яті професора І.Є. Марочкіна. – Харків, 2017. – с. 10-12.

86. Неновски Н. Право и ценности: пер. с болг. Под ред. В.Д. Зорькина. Москва: «Прогресс», 1987. С.176-177.

87. Опришко В.Ф. Питання трансформації Європейського права в законодавство України. Право України. 2001. №2. С.27-30.

88. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навчальний посібник. Під заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – Київ: Старий світ, 2006. - 576 с.

89. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: автореф. дис. … наук. ступ. доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес, фінансове право». К. : НАВСУ, 1997. 43 с.

90. Перспективне законодавство: науково-методологічні засади та програмні орієнтири / Вступне слово Голови Верховної Ради України В.В. Рибака. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. 646 с.

91. Петров Г.И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. №5.С. 27-33.

92. Пиголкин А.С. Подготовка проектов нормативных актов. – Москва: издательство «Юридическая литература», 1968. – 166 с.

93. Плугатар Т.А. Характеристика стадій проваджень у справах про адміністративні правопорушення, які здійснюються органами Національної поліції України. Наука і правоохорона. 2017. №2 (36). С. 92-99.

94. Поленина С.В. Система права и система законодательства в современных условиях // Правоведение. – 1987. - №5. – С. 29-37.

95. Поляков А.В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный аспект. – Санкт-Петербург.: издательство “Юридический центр Пресс”, 2003. – 863 с.

96. Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку: зб. наук. статей. за ред. Ю.С. Шемшученка, О.В. Кресіна. – Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Таврійський національний університет ім. В.І.Вернадського, Київський університет права НАН України, 2006. – 432 с.

97. Постанови пленумів Верховного Суду України та Вищих спеціалізоіаних судів України в кримінальних та адміністративних провадженнях: офіц. текст. Упоряд. С.А. Кузьмін, М.С. Кучеренко. – Київ: ПАЛИВОДА А.В., 2016. – 860 с.

98. Право в державному управлінні: навч. посіб. [С.Д. Дубенко, Т.П. Кудлай, В.І. Мельниченко, Н.Г. Плахотнюк]. – Київ: НАДУ, 2016. – 376 с.

99. 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.

100. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17 (дата звернення: 22.09.2018)

101. Про адміністративну процедуру: проект Закону України 9456 від 28.12.2018 р. // База даних "Законодавство України". URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=65307&pf35401=473812 (дата звернення: 29.03.2019)

102. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р. *Офіційний вісник України.* 1999. № 21. ст. 32.

103. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр (дата звернення: 22.09.2018)

104. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України № 280/97-вр від 21.05.1997 р. // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр (дата звернення: 22.09.2018)

105. Про Національну поліцію: Закон України 02.07.2015 // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19 (дата звернення: 22.09.2018)

106. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення: 22.09.2018)

107. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. // База даних

«Законодавство України». URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p (дата звернення: 27.12.2018)

108. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права: монографія. під. заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. – Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2012. – 237 с.

109. Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи «Про захист особи від актів адміністративних органів влади» № (77) 31 від 28.09.1977 р. / Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник. за заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – Київ: Старий світ, 2006. – С. 427-437.

110. Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи №1121 (1997) «Про інструменти участі громадян у представницькій демократії» від 22.04.1997 р. // База даних «Парламентська Асамблея Ради Європи». URL: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16532&lang=en (дата звернення: 27.12.2018)

111. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про публічно-правову відповідальність за спричинену шкоду» № R(84)15 від 11.09.1984 р. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник. за заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – Київ: Старий світ, 2006. – С. 452-468.

112. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Про адміністративні процедури, які впливають на права великої кількості осіб» № R(87)16 від 17.09.1987 р. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник. за заг. ред. Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – Київ: Старий світ, 2006. – С.469-487.

113. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. – Москва: Юридическая литература, 1993. — 256 с.

114. Рой О.В. Поняття нормативно-правового акта як предмета публічно-правового спору. Часопис Київського університету права. 2016. №4. С. 121-125.

115. Саидов А.Х. Сравнительное правоведение и юридическая

география мира. – Москва, 1993. С. 51-52.

116. Сапарова А.О. Кодифікація як форма існування загальноєвропейського права: перспективи критичного мислення // Держава і право. 2014. № 66. С. 274-284.

117. Соколова А.В. Проблемы систематизации и кодификации административного права. – Санкт-Петербург, 2016. – 71 с.

118. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – Москва: Издательство НОРМА, 2001. – 304 с.

119. Стефанчук Р. Кодифікація медичного законодавства в Україні: pro et contra. Публічне право. 2016. № 3 (23). С. 27-33.

120. Студеникина М.С. Возможные пути кодификации административного законодательства. Администраивное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития. Материалы научной коференции (Москва, 28 ноября 2001 г.) М., 2002. С. 84.

121. Теорія держави і права: навчальний посібник. За заг. ред. проф. Р.А. Ромашова, ст. н. співр. Н.М. Пархоменко. – Київ: «Видавництво КМТ», 2007. 216 с.

122. Тишенко В.В. Виды кодификационных актов/ Правотворчество в СССР. Под ред. проф. А.В. Мицкевича. – Москва: Юридическая литература, 1974. – 319 с.

123. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ЗаконУкраїни від 16.09.2014 р.№ 1678-VII // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: http:/zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (Дата звернення 10.01.2017).

124. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: автореф. Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. акад. податк. служби України. Ірпінь, 2006. – 21 с. // База даних «Автореферати дисертацій» / Нац. бібл. ім. В.І. Вернадського. URL: http://www.irbis-

nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?Z21ID=&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=A=&S21COLORTERMS=1&S21STR=Федоров%20I.O.$ (дата звернення 20.09.2017).

125. Философский словарь. Авторы – составители: И.В. Андрущенко, О.А. Вусатюк, С.В. Линецкий, А.В. Шуба. – Киев: А.С.К., 2006. – 1056 с.

126. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. // База даних «Законодавство України»/ ВР України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_524 (дата звернення 10.11.2017)

127. Чашин А.Н. Кодификация в сфере российского законодательства: теория, история и перспективы: автореф. дис… канд. юрид. наук по спец. 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. – Магадан, 2012 – 27 с.

128. Честнов И.Л. Постклассическая теория права: монография. – Санкт-Петербург: Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2012. – С.287.

129. Шемшученко Ю.С. Проблеми подальшого розвитку конституційного процесу в Україні. Часопис Київського університету права. 2016. №4. С. 7-8.

130. Школик А.М. Адміністративно-процедурне право: ідея та реалізація. Lex portus. № 5(7), 2017. – с.30 – 40.

131. Школик А.М. Скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів. Вісник Львівського університету. 2013. Випуск 58. Серія: юридична. С. 176-181.

132. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. пер. з нім. Г. Рижкова, І. Сойка, А. Баканова. – Київ: «К.І.С.», 2009. – 552 с.

133. Шульженко Ф.П., Наум М.Ю. Історія вчень про державу і право: Курс лекцій. За заг. ред. акад. АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. В.В. Копєйчикова. – Київ: Юрінком Інтер, 1997. – 192 С.

134. Шумило М.М. Кодифікація у сфері соціального захисту: світовий досвід. Держава і право. 2017. №77. С. 184-195.

135. Юсупов В.А. Теория административного права. – Москва, 1985.

136. Ющик О.І. Конституційні основи розвитку законодавства України : навч. посібник / О.І. Ющик, Ю.Л. Бошицький, В.І. Риндюк ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, Київ. ун-т права. – Київ : Юридична думка, 2015. – 155, [1] с. – На тит. арк.: До 20-річчя Київ. ун-ту права НАН України. – Бібліогр.: с. 144-151.

137. Abad Ninet A., Molas J.M. Habermas and Ackerman: A Synthesis Applied to the Legitimation and Codification of Legal Norms. Ratio Juris, Volume 22. 2009. № 4. p. 510-531.

138. Ackerman B. Reconstructing American Law, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.

139. Ackerman B. Social Justice in the Liberal State, New Haven, CT: Yale University Press, 1980.

140. Administrative Justice: Some Necessary Reforms: (report of the Committee of the Justice-All Souls Review of Administrative Law in United Kingdom). Clarendon Press, 1988. 449 p.

141. Administrative Procedure Act [Verwaltungsverfahrensgesetz] of May 25th, 1976. // База даних «Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz». URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/ (дата звернення: 22.09.2018)

142. Administrative Procedure Act, approved on June 11, 1946 // Data base «Justice». URL: https://www.justice.gov/sites/default/files/jmd/legacy/2014/05/01/act-pl79-404.pdf (Date of review 27.06.2018).

143. Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia and Albania. SIGMA Papers №17, Paris, OECD Publishing, 134 p.// Data base «OECD». URL: http://dx.doi.org/10.1787/5kml6198lvkf-en. (Date of review 09.10.2017)

144. Art. 3 de la Loi du № 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le

Gouvernement a simplifier les relations entre l'administratiom et les citoyens. Data base «Legi France» https : // www.legifrance. gouv.fr/affichTexte.do?cid Texte=JORFTEXT000028183023&categorieLien=id (Date of review 10.11.2017)

145. Barber B.R. Founfationalism and Democracy. In Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996, p. 348-360.

146. Baynes K. Deliberative Democracy and the Limits of Liberalism. In Discourse and Democracy: Essays on Habermas's Between Facts and Norms, Albany, NY: States University of New York Press, 2002, p.15-30.

147. Bergel J.L. Principal Features and Methods of Codi cation , Louisiana Law Review, volume 48, number 5, May 1988 . URL: http://digitalcommons.law.lsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5119&context=lalrev (Дата звернення 03.07.2017).

148. Bohman J. Complexity, Pluralism, and the Constitutional State: On Habermas's Faktizität und Geltung, Law and Society Review 28, 1994, p. 801-834.

149. Bonnin C.J. De l`importance et de la necessite d`un Code Administratif. Paris, chez Gamery, Libraire. 1808. P.1-2.

150. Bonnin C.J.Principes d`Administration publique. Paris. Chez Renaudiere Imprimeur Libraire. 1812. Trois tomos. T.1. P.3-8.

151. 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.

152. Burban. CJCE 31 mars 1992. C-255/9. Data base «Eur-lex». URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61990 CJ0255 (Date of review 10.11.2017)

153. Cananea G.D. Reforming the state: The policy of administrative reform in Italy under the Ciampi government. West European Politics. 1996. Volume 19. Issue 2. p. 321-339.

154. Cassese S. Le systeme administrative italien ou l'art de l'arrangement.

1993. Review francaise d'administration publique. №67. p. 339.

155. Charte de l'utilisateur des services publics. Decembre 4, 1992. № 1992120450 // Data Base «Ejustice». URL: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg. l?language=fr&la=F&cn=1992120431&table_name=loi (Date of review 27.06.2018)

156. Code de la securite sociale // Data base «Legifrance». URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006073189&dateTexte= (Date of review 17.10.2018)

157. Code de la securite sociale du Grand-Duche de Luxembourg // Data base «MSS». URL: http://www.mss.public.lu/publications/code_securite_sociale/CSS2018.pdf (Date of review 17.10.2018)

158. Code de sécurité sociale en République du Bénin // Data base «Droit-Afrique». URL: http://www.droit-afrique.com/upload/doc/benin/Benin-Code-securite-sociale-2003-MAJ-2007.pdf (Date of review 17.10.2018)

159. Code de sécurité sociale en République du Burundi // Data base «Droit-Afrique». URL: http://www.droit-afrique.com/upload/doc/burundi/ Burundi-Code-1999-securite-sociale.pdf (Date of review 17.10.2018)

160. Code de sécurité sociale en République en Burkina Faso // Data base «Droit-Afrique». URL: http://www.droit-afrique.com/upload/doc/burkina/Burkina-Code-securite-sociale-2006.pdf (Date of review 17.10.2018)

161. Code général de la propriété des personnes publiques: l'ordonnance 2006-460 du 21 avril 2006, version consolidée au 28 octobre 2016. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGI TEXT000006070299&dateTexte=20080505 (Date of review 17.10.2018)

162. Codification/ «Toupictionnaire»: le dictionnaire de politique. // Data base «La Toupie». URL: http://www.toupie.org/Dictionnaire/Codification.htm (Date of review: 29.12.2017)

163. Cotterell R. Law's Community: Legal Theory and the Image of Legality, 1992, Vol. 19 Journal of Law and Society, pp. 405-422.

164. Craig P.P. Administrative Law, Sweet and Maxwell, 3rd ed, 1994.

165. Crime and punishment around the world: in 4 Volumes. Vol.4. General editor Graeme R. Newman. 2010. P. 309.

166. Dale W. Legislative Drafting: A New Approach – A Comparative Study of Methods in France, Germany, Sweden and the United Kingdom, Butterworths, 1977.

167. Décret № 89-647 du 12 septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification Data base «Legifrance». URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000882945 (Date of reiew: 29.12.2017)

168. 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.

169. Dicey A.V. Introduction to study of the Law of the Constitution. Macmillan, 4th ed, 1893. p. 454

170. Edley C. Administrative Law: Rethinking Administrative Control of Bureaucracy. Harvard University Press, 1990.

171. Engstrom J. The Principle of Effective Judicial Protection after the Lisbon Treaty. Review of European Administrative Law. Vol.4. Issue 2, 2011. p. 53-68.

172. Fraser N. Rethinking the Public Sphere. A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In Habermas's and the Public Sphere, Cambridge, MA: The MIT Press, 1996, p. 109-142.

173. Fromont M. Droit administrative des Etats europeens, Paris, Presses Universitaires de France, 2006, 364 p.

174. Ganz G. Administrative Procedures, Sweet and Maxwell, 1974.

175. Gardos P. Recodification of the Hungarian Civil. European Review of Private Law. Vol.15. Issue 5, 2007, p. 707-722.

176. Gelhorn W., Byse C., Strauss P. Administrative Law, Cases and Comments, Foundation Press. 7th ed, 1979)

177. Habermas J. Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy, Boston, MA: Mit Press, 1998.

178. Habermas J. Justification and Application: Remarks on Discourse Ethics, Cambridge, MA: MIT Press, 1993.

179. Habermas J. The Theory of Communicative Action, Boston, MA: Beacon, 1985.

180. Habermas J., Theorie und Praxis, Berlin: Hermann Luchterland Verlag GmbH, 1969.

181. Harlow C. Codification of EC Administrative Procedures. European Law Journal. Volume 2. № 1. March 1996. P. 3-25.

182. Hoffmann H.C.H. Model Rules on EU Administrative Procedure/ Hoffmann H.C.H, J. Schneider, J. Ziller. ReNEUAL. 2014. 335 p. // Data base "Reneual". URL: http://reneual.eu/images/Home/BookI-general_provision_2014-09-03_individualized_final.pdf.

183. Irti N. L'etta della decodificazione. Giuffre, 1979. 106 p.

184. Italian Administrative Procedure Act. Law №241 August 7, 1990 // Data base: «IJPL». URL: http://www.ijpl.eu/archive/2010/issues-21/the-italian-administrative-procedure-act-law-no.-241-dated-7-august-1990-new-rules-on-administrative-procedure (Date of review 25.06.2018).

185. Jowell J. The Legal Control of Administrative Discretion, Public Law 178, 1973

186. Judgement of the European Court of Justice case № 222/86 Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. G. Heylens and others, October 15, 1987, ECR 4097 // Data base «Curia». URL: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-222/86 (Date of review: June 19, 2018).

187. Jullien (A.), Essai sur l'ordre, considéré dans l'administration publique et dans les sciences, Paris, Baudoin frères, 1818, p. 16.

188. Kovac P. The Requirements and Limits of the Codification of Administrative Procedures in Slovenia According to European Trends, Review of

Central & East European Law, 2016, Vol. 41 Issue 3/4, p. 427-461.

189. Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. Version consolidée au 29 septembre 2017 // Data base "Legifrance". URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT 000000339241 (Date of review: 29.09.2017)]

190. Leczykiewicz D. «Where Angels Fear to Tread»: The EU Law of Remedies and Codification of European Private Law. European Review of Contract Law. Vol. 8, Issue 1, March 2012, p.47-81.

191. Melkevik B. Rawls ou Habermas, une question de Philosophie du droit, Saint Nicolas: Les Presses de l'Universite Laval, 2001.

192. Musique Diffusion francaise c/Commission. CJCE 7 juin 1983. C-100/80. // Data base «Eur-lex». URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61980CJ0100 (Date of review 10.11.2017)

193. On General Government and the Common Administrative Procedure. Law № 30 of November 26, 1992 // Data base «Wipo». URL: http://www.wipo.int/wipolex/en/ details.jsp?id=11860 (Date of review 25.06.2018).

194. On protection of the individual in relation to acts of administrative authorities, Resolution of the Council of Europe № (77) 31 adopted on September 28, 1977. // База даних «Council of Europe». URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000 016804dec56 (дата звернення: 25.09.2018)

195. On services in the internal market: Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of December 12 2006. Official journal. 2006. №376. P. 36-68.

196. 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)

197. Rapport annuel 2015 de la Commission supérieure de codification //

Data base «Legifrance». URL:https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/10346/120114/version/3/file/rapport_annuel_CSC_2015.pdf (Date of review: 29.12.2017)

198. Reimann M. Choice-of-law Codification in Modern Europe: The Costs of Multi-Level Law-Making. Craighton Law Review 49, №3 (2016). p.507-522

199. Robinson G., Gellhorn E., Bruff H. Administrative Law

200. Sauve J.-M. A la recherché des principes du droit de la procedure administrative. Colloque organize par la Chaire Mutations de l'action publique et du droit public de l'Institut d'etudes politiques de Paris. 6 p

201. Schuck P. Foundations of Administrative Law, Oxford University Press, Oxford, 1994. 385 p.

202. Schwartz B. Administrative Law, Little Brown, 1991. 783 p.

203. Schwarze J. European Administrative Law, Sweet and Maxwell, 1992.

204. Shapiro M. "Federalism, Free Movement and the Regulation-Averse Enterpreneur" in H. Scheiber (ed), North American and Comparative Federalism. University of California,. Berkeley Institute of Governmental Studies Press, 1992.

205. Shapiro M. Codification of Administrative Law: The US and the Union. European Law Journal. Vol. 2. №1, March 1996, p. 26-47.

206. Shapiro M. Who Guards the Guardians? Judicial Control of Administration. University of Georgia Press, 1988. 195 p.

207. Spinedi M. From One Codification to Another: Bilateralism and Multilateralism in the Genesis of the Codification of the Law of Treaties and the Law of State Responsibility. European Journal of International Law. Vol.13. Issue 5, November 2002. p. 1099-1125.

208. Starck. Droits fondamentaux, etat de droit et principe, democratique en tant que fondements de la procedure administrative non contentieuse. European Review of Public Law, 1993. Numero hors serie, p.31-32.

209. Stevens R. Government and Judiciary // Bogdanor V. (ed.) The British Constitution on the Twentieth Century. Oxford, 2003. P. 333-365.

210. Stewart I. Mors Codicis: End of the Age of Codification?. Tulane

European & Civil Law Forum. 2012. Vol. 27. p.17-47.

211. Technische Universitat Munchen. CJCE 21 novembre 1991. C – 269/90. // Data base «Eur-lex». URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/ LexUriServ.do? uri=CELEX: 61990CJ0269:FR:HTML (Date of review 10.11.2017)

212. The Procedural Guarantees in the Recent Case-law of the European Community. Liber amicorum Essays in Honour of Henry J. Schermers. Nijhof, 1994. p. 494.

213. Transocean Marine Paint Association c/ Commission. CJCE 13 fevrier 1974. 17/74. // Data base «Eur-lex». URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0017 (Date of review 10.11.2017)

214. Zimmermann R. Codification, European Review of Contract Law, 2012, Vol.8, Issue 4, p. 367-399.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Литвиненко Є. Ю. Доктринальні підходи до загальної кодифікації адміністративного законодавства. *Юридична Україна*. 2018. № 8. С. 15-20.
2. Литвиненко Є. Ю. Порівняльно-правовий аналіз основних видів кодифікаційних актів у країнах Європейського Союзу та Україні. *Часопис Київського університету права*. 2018. №1. С. 112-119.
3. Литвиненко Є. Ю. Європейський досвід кодифікації адміністративно-процедурного законодавства. *Юридична Україна*. 2017. №7-8 (175-176). С. 67-74.
4. Литвиненко Є. Ю. Кодифікаційні акти у системі адміністративного законодавства: порівняльно-правовий аспект. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 2(20). С. 13-21.
5. Литвиненко Є. Ю. Актуальні проблеми кодифікації адміністративного законодавства в європейських країнах. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спеціальний випуск, присвячений Міжнародній науковій конференції «Актуальні проблеми вітчизняного права» в рамках VII-х наукових читань, присвячених пам'яті В.М. Корецького*. Ч. 2. Дніпро, 2017. С.130 -135.
6. Литвиненко Є. Ю. Загальна характеристика кодифікації адміністративного законодавства. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4 .С.105 -110 .
7. Литвиненко Є. Ю. Історико-правовий аналіз кодифікації адміністративно-правових норм у провідних країнах Європейського Союзу. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 4 (18). С. 32-46.

8. Lytvynenko Y. Improvement of organizational legal grounds of codification of administrative legislation. *European political and law discourse.* 2019. Volume 6. Issue 4. P. 29-37.

9. Литвиненко Е. Ю. Современное развитие кодификационной работы в ведущих европейских странах. *Legea si Viata.* 2019. № 4/2 (328). С.116 - 119.

10. Литвиненко Е. Ю. Кодифицированные акты в системе административного законодательства: сравнительно-правовой аспект. *Legea si Viata. 2017.* № 10/2 (310). С. 49-52.

Праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

11. Литвиненко Є.Ю. Функціональний аналіз кодифікації адміністративного законодавства. *Particularităile adaptării legislatiei Republicii Moldova si Ucrainei la legislatia Uniunii Europene.* Conferinţa internaţională ştiinţifico-practică (Chişinău, 23-24 martie 2018). Chişinău: Tipogr. «Cetatea de Sus», 2019. P. 96 - 98.

12. Литвиненко Є.Ю. Пропозиції з удосконалення кодифікаційної роботи в Україні з урахуванням європейського досвіду (на прикладі адміністративного законодавства). *Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Харків, 1-2 лютого 2019 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 78 - 80.

13. Литвиненко Є.Ю. Щодо розвитку видів кодифікаційної діяльності. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні:* матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 22-23 лютого 2019 р.). Запоріжжя: Запорізька міська організація «Істина», 2019. С. 69 - 71.

14. Литвиненко Є.Ю. Кодифікаційні акти в країнах Європейського Союзу. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Одеса, 9-10 березня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 46-49.

15. Литвиненко Є.Ю. Удосконалення категорій спорів, підсудних адміністративним судам: порівняльно-правовий аспект. *Розвиток правової системи України в умовах сьогодення*: матеріали Міжнародної наук.- практ. конференції. (м. Харків, 4-5 травня 2018 р.). Харків, Східноукраїнська наука юридична організація, 2018. С. 61-63.

16. Литвиненко Є.Ю. Характеристика польського і російського підходів до кодифікації адміністративного законодавства. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 23-24 лютого 2018 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 61-63.

17. Литвиненко Є.Ю. Врахування концептуальних засад природного права у процесі кодифікації адміністративного законодавства (на прикладі підходів Ю. Хабермаса та Б. Аккермана). *Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку:* матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Харків, 3-4 серпня 2018 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2018. С. 62-66.

18. Lytvynenko Y. Modern demands to the form of administrative acts in European codified legislative acts. *Адміністративний акт: теорія та практика:* матеріали II Міжнародної наук.-практ. конференції. (м. Київ, 9 жовтня 2017 р.). Під заг. ред. д.ю.н., проф., В.М. Бевзенка. Київ: ВД »Дакор», 2018. С. 81-84.

19. Литвиненко Є.Ю. Основні європейські моделі кодифікації адміністративного законодавства. *Правове регулювання суспільних відносин: актуальні проблеми та вимоги сьогодення* : матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 27-28 липня 2018 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С.72-75.

20. Литвиненко Е.Ю. О развитии теоретико-правовых оснований кодификации как формы систематизации административного законодательства. *Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні*

напрями його вдосконалення: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Одеса, 13-14 жовтня 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 73-76.

21. Литвиненко Є.Ю. Сучасний досвід кодифікації адміністративного законодавства у Французькій Республіці та Україні. *Актуальні питання державотворення в Україні*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Київ, 19 травня 2017 р.) / ред. кол.: д.ю.н. І.С. Гриценко (голова), к.ю.н. І.С. Сахарук (відп. ред.) та ін.: в 2 т. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2017. Т.1. С.212-213.

22. Литвиненко Є.Ю. Розвиток адміністративного законодавства в умовах глобалізації. *Сучасні правові системи умовах глобалізації: реалії та перспективи*: матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Київ, 10-11 березня 2017 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 64-67.

23. Литвиненко Є.Ю. Значення кодифікації адміністративного законодавства для розвитку галузі адміністративного права України. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин:* матеріали Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Одеса, 10-11 березня 2017 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 104-107.

24. Литвиненко Є.Ю. Закріплення адміністративно-правових гарантій прав людини в законодавстві України. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права:* збірник тез Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Львів, 17-18 береня 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 73-75.

25. Литвиненко Є.Ю. Історико-правові передумови закріплення аксіологічних цінностей в адміністративному законодавстві. *Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки - прогрес законодавства України майбутнього*: збірник тез Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Дніпро, 13-14 січня 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. С. 61-63.

26. Литвиненко Є.Ю. Кодифікація адміністративного законодавства: порівняльно-правовий аспект. *Актуальні питання розвитку права та*

законодавства: наукові дискусії: збірник тез Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Львів, 16-17 грудня 2016 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. Ч.2. С. 29-32.

27. Литвиненко Є.Ю. Кодифікація адміністративного законодавства про власність осіб публічного права. *Пріоритетні напрями модернізації системи права України:* збірник тез Міжнародної наук.-практ. конференції (м. Запоріжжя, 23-24 грудня 2016 р.) Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2016. С. 177-180.