



УДК 342.92

КОДИФИЦИРОВАННЫЕ АКТЫ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Евгений ЛИТВИНЕНКО,

аспирант кафедры административного права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Аннотация

В статье проведен анализ основных видов кодифицированных актов административного законодательства в странах Европейского Союза и Украине. Рассмотрены подходы к кодификации административного законодательства. Приведены примеры различных подходов к кодификации административного законодательства. Европейский опыт кодификации административного законодательства рассмотрен на основе действующих кодексов, сформулированы предложения о принятии ряда новых кодексов в системе административного законодательства Украины. Сделан вывод о необходимости создания специального органа – Кодификационной комиссии, уполномоченной на постоянной основе проводить кодификационную работу и содействовать инновационному обновлению отечественного законодательства в данной отрасли.

Ключевые слова: кодификация, административное законодательство, консолидация, кодекс, Кодификационная комиссия, административно-правовая реформа, классическая кодификация, тематическая кодификация.

CODIFIED ACTS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION: THE COMPARATIVE LEGAL ASPECT

E. Litvinenko,

Postgraduate Student at the Department of Administrative law of Taras Shevchenko Kyiv National University

Summary

The article contains analyses of main types of codified acts of administrative legislation in the European Union member-states and Ukraine. Author revealed approaches to codification of administrative legislation. Here have been shown examples of classical codification of administrative legislation. European experience of administrative legislation codification have been shown on the example of effective codes, as well as proposals on enactment of a raw of new codes in the system of administrative legislation of Ukraine. Author has made the conclusion on the necessity to establish a special body – Codification commission, empowered to perform codification activity on constant basis and to support innovative renewal of domestic legislation in this field.

Key words: codification, administrative legislation, consolidation, Codification commission, administrative and legal reform, classical codification, thematic codification.

Постановка проблемы. Актуальность избранной темы обусловлена необходимостью комплексного обновления системы административного законодательства Украины в связи с формированием демократических институтов правового государства, обеспечением реализации и защиты фундаментальных прав человека в сфере исполнительной власти в Украине, учетом европейских стандартов деятельности органов публичной администрации.

Кодификация административного законодательства в Украине выступает одной из ведущих форм правотворчества, однако до сих пор неосуществленными остаются определенные в Концепции административно-правовой реформы и в доктрине административного права – задачи развития подотраслей административного законодательства с постепенной их кодификацией с учетом примеров стран Европейского Союза.

Целью данной статьи является описание современных подходов к разработке кодифицированных актов в странах Европейского Союза и в Украине, сравнение их основных свойств, характеристик. Задачи статьи обусловлены тем, что проведение комплексного исследования европейских подходов к кодификации административного законодательства, свойств и видов кодификационных актов административного законодательства, сравнение и определение эффективности отдельных видов систематизации административного законодательства (кодификации, консолидации, инкорпорации) имеет особое значение для стратегического обновления системы административного законодательства в соответствии с европейскими стандартами реализации и защиты прав человека и гражданина в сфере исполнительной власти.

Проведенный анализ современного понимания понятия «кодификация» по-

зволил сделать вывод, что кодификационная работа является основным, центральным элементом кодификации как сложного процесса, связанного в юридической энциклопедической, монографической и научной литературе с качественной переработкой норм действующего законодательства и подготовкой кодексов. Понятие «кодификация» тесно связано с понятием «систематизация», которая рассматривается как одна из основных ее форм. В отечественной правовой литературе кодификацию законодательства рассматривают как один из основных видов систематизации законодательства, эффективную форму правотворчества, средство качественного просмотра большого нормативно-правового массива, что имеет важное значение для упрощения правового регулирования в приоритетных сферах развития законодательства.

В Украине к указанным приоритетным сферам необходимо отнести раз-



витие статусного законодательства о центральных органах исполнительной власти и их взаимодействии с гражданами, административно-процедурное законодательство, административно-процессуальное законодательство, законодательство о публичной (государственной) службе, законодательство об основах деятельности органов локальной публичной администрации и ряд других важных направлений в административно-политической, социально-культурной и экономической сферах.

Современными учеными кодификация рассматривается как средство преодоления коллизий в законодательстве, подчеркивается целесообразность рассмотрения кодификации как ключевого звена механизма совершенствования правового регулирования и универсального правового средства воздействия на содержание и форму законодательства. Ведь современное законодательство должно своевременно реагировать на социальные преобразования в обществе, освобождаться от устаревших бюрократических форм и подходов в нормотворчестве, использовать новые способы преодоления законодательных коллизий, учитывать новейшие измерения кодификационной работы, пути устранения коллизий в отраслевом законодательстве, использовать европейские подходы к кодификации, модернизации законодательных актов в различных сферах.

Важнейшими направлениями дальнейших исследований следует определить: новейшие измерения кодификационной деятельности; пути устранения коллизий в отраслевом законодательстве; использование европейской модели кодификации, модернизации законодательных актов в различных сферах; совершенствование методологического обеспечения кодификационной работы и тому подобное.

Состояние исследования. Теоретической основой исследования стали научные труды известных ученых-административистов: В.Б. Аверьянова, О.Ф. Андрейко, Н.А. Армаш, А.М. Бандурки, В.М. Бевзенко, А.И. Берлача, Ю.П. Бытьяка, Ю.В. Ващенко, М.И. Вильгушинского, Е.С. Герасименко, И.П. Голосниченко, И.С. Гриценко, П.В. Дихтиевского, Е.В. Додина, Ж.В. Завальной, Н.Ю. Задираки, Т.Е. Кагановской, Р.А. Калужного, Л.Е. Кисель, С.В. Кивалова, А.В. Кирмача, Л.В. Ковалю,

Т.А. Коломоец, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.А. Куйбиды, Д.Н. Лукьянца, Р.С. Мельника, Н.Р. Нижник, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюка, С.В. Петкова, А.А. Пухтецкой, А.А. Селиванова, О.Л. Соколенко, С.Г. Стеценко, М.Н. Тищенко, В.П. Тимошука, Г.И. Ткач, Н.В. Хорошак, Ю.С. Шемученко, А.М. Школика и многих других.

Подходы европейских исследователей рассмотрены на примерах работ: П. Амселека, Г. Бребанта, Ф. Бурдо, Г.Веделя, К. Гетьера, И. Годемета, А.В. Дайсі, Ф. Жестазы, Ж. Зиллера, П. Делволве, П. Доллата, С. Касиса, Т. Ларзула, А. Лобадера, М. Ломбарда, Ж. Моро, Р. Одента, Ж.-Л. Оберта, Ж. Раза, Ж. Риверо, Б. Сейлера, Л. Филипа, К. Франчини, П.-Л. Фриера, М. Фромонта, Р. Шапоса, Ю. Шварце и других.

Цель – анализ основных видов кодифицированных актов административного законодательства в странах Европейского Союза и Украине.

Изложение основного материала. «Непосредственной целью всякой кодификационной деятельности является утверждение соответственным правотворческим органом конечного результата этой деятельности – кодификационного акта. Многообразие кодификационных актов не позволяет классифицировать их по какому-либо одному основанию. Основам, основным началам, кодексам, положениям, уставам и другим формам кодификационных актов присущее многообразие существенных свойств, характерное для нормативно-правовых актов» [1, с. 247]. Кодексы являются одной из ведущих форм кодификации законодательства и могут применяться как на национальном, так и на республиканском, наднациональном (европейском) уровнях. При этом следует отметить, что использование именно данной формы кодификации для обновления системы административного законодательства Украины имеет особое значение, поскольку, в отличие от других кодификационных актов, именно кодексы являются фундаментальным основанием правового регулирования, оказывают решающее влияние на нормативные акты данной отрасли.

В советский период также значительное внимание уделялось разработке основ законодательства Союза Советских Социалистических Республик

(далее – СССР), союзных республик. «Например, ст. 3 Основ гражданского законодательства СССР и союзных республик прямо предусматривала обязательность соответствия Основам всех союзных и республиканских гражданско-правовых актов» [1, с. 249]. Важной особенностью использования кодексов является не только их основополагающее значение в данной отрасли права, но и их уникальность, единственность как законодательного акта, регулирующего порядок рассмотрения дел.

Исходя из вышеизложенного, сделан вывод о том, что некодифицированные акты законодательства должны соответствовать положениям, изложенным в кодексах, а при наличии разработанных Основ законодательства в данной сфере – двум указанным ведущим формам кодификационных актов.

В современном украинском законодательстве разработка основ остается в значительной мере недооцененной. По нашему мнению, разработка основ должна предшествовать разработке кодифицированных актов и обобщать основные положения, цели и задачи правового регулирования в предметных отраслях, подотраслях. Следует предложить разработку «Основ развития административного законодательства в Украине», основной целью принятия которых является обеспечение комплексного стратегического планирования развития важных подотраслей административного права и отрасли административного права в целом. В Европейском Союзе примером принятия так называемых основ развития законодательства в сфере внешних отношений органов публичной администрации является, в частности, принятие модельных кодексов [2].

По мнению Е.А. Гетьмана, «законодательство Украины в целом является кодифицированным. Приняты классические кодексы, регулирующие наиболее важные сферы общественных отношений (Гражданский, Гражданский процессуальный, Криминальный кодекс и др.). Вместе с тем существуют кодексы, которые достались в наследство от Советского Союза. Они требуют дальнейшего обновления, поскольку не всегда соответствуют тем отношениям, которые сложились в обществе» [3, с. 12].

В 2015 году Высшая комиссия по кодификации занималась проектами по кодификации семи кодексов: Кодекса



отношений между гражданами и администрацией, частей Потребительского кодекса, Образовательного кодекса, Кодекса о назначении пенсий инвалидам войны и жертвам войны, Кодекса дорожного движения, Кодекса морского рыболовства, Кодекса урбанизма, Кодекса транспорта.

Отдельное внимание предлагалось уделить разработке законодательной части Общего кодекса государственной службы, а также разработке общей части Кодекса публичных закупок с целью модернизации средств противодействия коррупции. Последние предложения касались анонсированных в 2015 году правительством Франции заданий транспозиции положений директив в национальный правопорядок, подготовки нового кодекса по примеру подготовленного Кодекса взаимоотношений между гражданами и администрацией.

Ссылаясь на французский пример, по нашему мнению, в процессе реформы административного права Украины целесообразно внедрить опыт правотворческой деятельности, кодификационной работы, осуществляемой специально уполномоченными органами. В частности, предлагаем создать самостоятельный орган – Комиссию по кодификации, деятельность которого следует направить на комплексную модернизацию и усовершенствование действующего законодательства Украины.

Заслуживает внимания современный опыт кодификации о собственности частных лиц на примере «Общего кодекса о собственности частных лиц» (далее ОКЧЛ) [5], объединяющий законодательные положения, которые определяют правовой статус имущества, принадлежащего лицам публичного права.

В частности, в ОКЧЛ получили нормативное закрепление: 1) порядок приобретения имущества на платной и бесплатной основе; 2) процедуры приобретения имущества во Франции и особенности иностранного имущества; 3) виды имущества, которые относятся к публичному имуществу; 4) виды имущества, которые относятся к частному имуществу; 5) порядок рассмотрения споров о принадлежности имущества к публичной или частной сфере; 6) порядок осуществления операций с недвижимостью; 7) специфические положения о заморских департаментах и имеющемся в них имуществе.

Отдельным видом кодификационных актов являются «комплексные» кодифицированные акты законодательства. «В кодифицированный акт, конечно, можно поместить нормы, относящиеся к разным отраслям права. Практика кодификационной деятельности знает достаточно примеров такого рода, но при создании комплексных кодифицированных актов законодатель не может не учитывать известных границ, за пределами которых разнородность норм не позволяет осуществлять их объединение в одном акте. Нужно учитывать и существующую кодификацию отраслей права, нецелесообразность вынесения за ее рамки уже кодифицированных норм или их дублирования в актах «комплексной кодификации» [1, с. 246].

Виды кодексов могут быть определены в зависимости от вида использования кодификации (общая кодификация, отраслевая кодификация, специальная и межотраслевая кодификация; первичная кодификация и повторная кодификация). Классификация кодексов осуществляется по следующим основаниям:

1) по предмету регулирования (правоохранительные кодексы, природно-ресурсные кодексы, транспортные кодексы);

2) по объекту кодификации (общие кодексы, отраслевые кодексы, специальные и межотраслевые кодексы);

3) по степени учета инновации (классические кодексы; новейшие инновационные кодексы);

4) по сфере применения (общегосударственные, республиканские, предметные, отраслевые, материальные либо процессуальные).

Свойства кодексов как формы кодификационного акта характеризуются тем, что именно в кодексе обеспечивается детальное правовое регулирование общественных отношений, подпадающих в своей совокупности под отрасль права либо под правовой институт, причем исключается необходимость дальнейшей конкретизации его положений в других законодательных актах. «Эта особенность кодекса вытекает, прежде всего, из его формы, сочетающей в себе и свойство правотворческого акта, и результат деятельности по систематизации правовых норм. Именно в кодексе двоякая сущность кодификационной деятельности проявляется наиболее отчетливо» [1, с. 261].

Следующим важным свойством кодексов следует признать их значительный объем по количеству закрепленных правовых норм. Исходя из задач принятия кодекса, в его рамках необходимо обеспечить всю полноту правового регулирования, что усложняется достаточно разнообразным кругом общественных отношений, их усложнением и модернизацией, а также необходимостью детализации в правовых нормах инструментов, обеспечивающих их реализацию. В отличие от Основ законодательства, в кодексах детализируется правовое регулирование, таким образом обеспечивая самостоятельность кодифицированных положений и эффективность их применения на практике.

Отличительной особенностью кодексов является их структура, в которой отображаются нормы, регулирующие общие и специальные положения подотрасли или правового института. Следует отметить, что в современных европейских кодексах структура значительно отличается от классических отечественных кодексов, где можно встретить распределение на главы, разделы, подразделы. Европейские кодексы отличаются в первую очередь тем, что их структура определяется важностью объекта кодификации, приоритетами защиты прав человека. При этом обеспечиваются эффективные меры прекращения незаконной деятельности, судебного обжалования незаконных актов. Многие современные европейские кодексы приняты путем консолидации действующего законодательства и содержат сравнительные таблицы, в которых проиллюстрированы место, нумерация правовых норм в предыдущих и действующем кодексе.

Выводы.

1. На современном этапе развития системы административного законодательства Украины значительно обостряются проблемы модернизации, часть из них может быть решена путем принятия новых либо обновления действующих кодексов.

2. Европейский опыт кодификационной деятельности показывает примеры создания специальных кодификационных комиссий, занимающихся вопросами кодификации всех отраслей, подотраслей, правовых институтов. Автором предложено внедрение в Украине постоянно действующего специального органа по кодификационной работе – Комиссии по кодификации.



3. Обоснована необходимость разработки «Основ развития административного законодательства в Украине» для обеспечения единых подходов к стратегическому планированию развития существующих и внедрения новых элементов системы административного законодательства, в том числе касательно кодификационной деятельности.

Список использованной литературы:

1. Правотворчество в СССР / Под ред. проф. А.В. Мицкевича. – Москва : «Юридическая литература», 1974. – 320 с.

2. Council of Europe. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' // Data base «Council of Europe» URL : <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=C.M>.

3. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Є.А. Гетьман ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2010. – 20 с.

4. Rapport annuel 2015 de la Commission supérieure de codification // Database «Council of Europe» URL : https://www.legifrance.gouv.fr/content/download/10346/120114/version/3/file/rapport_annuel_CSC_2015.pdf.

5. 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=LEGITEXT000006070299&dateTexte=20080505>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Литвиненко Евгений Юрьевич – аспирант кафедры административного права Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Lytvynenko Yevhen Yuriiovich – Postgraduate Student at the Department of administrative law of Taras Shevchenko Kyiv National University

eugenytyv@gmail.com

УДК 347.763(477) (045)

FORMATION AND DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF CONTRACT RELATIONS IN THE FIELD OF TRANSPORT SERVICES PROVISION

Irina LUKASEVICH-KRUTNYK,

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of of International Law and European Integration of Ternopil National Economic University

Summary

The article deals with the study of the formation and development of legal regulation of contractual relations in the field of transport services provision. It analyzes the development of contractual relations regulation in the field of transport services provision from the time of Roman private law up to nowadays. Particular attention is paid to the legal regulation of transport services in the acts of codification of civil law, which are acted on Ukrainian lands at different periods of time. On the basis of the conducted research, there were formulated the main historical stages of the legal regulation development of contractual relations in the field of transport services.

Key words: transport services, contract of carriage, legal regulation of transport services, act of codification of civil law.

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ТРАНСПОРТНЫХ УСЛУГ

И. Лукасевич-Крутнык,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права и европейской интеграции Тернопольского национального экономического университета

Аннотация

Статья посвящена исследованию становления и развития правового регулирования договорных отношений в сфере предоставления транспортных услуг. В ней проанализировано развитие регулирования договорных отношений в сфере предоставления транспортных услуг со времен римского права до настоящего времени. Отдельное внимание уделяется правовому регулированию транспортных услуг в актах кодификации гражданского законодательства, которые в разные периоды времени действовали на территории Украины. На основе проведенного исследования сформулированы основные исторические этапы развития правового регулирования договорных отношений в сфере предоставления транспортных услуг.

Ключевые слова: транспортные услуги, договор перевозки, правовое регулирование отношений транспортных услуг, акты кодификации гражданского законодательства.

Statement of the problem in general and its connection with the important scientific and practical tasks. Having chosen a course on the European integration, Ukraine has embarked on a number of reforms in various spheres of public relations, including the field of legal regulation of contractual relations for the provision of transport services. In this context, the main task is to bring Ukraine's legislative base to the European standards. This

requires a thorough and comprehensive scientific and theoretical analysis of the current state of legal regulation of contractual relations in the field of transport services provision taking into account the historical preconditions for their emergence and development in the civil law of Ukraine.

The analysis of recent researches and publications, which the author relies on and which initiated the solution of this problem; the allocation