

УДК 340.134+342.95

А.М. ЯРМАК, Харьковский национальный университет внутренних дел

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: СИСТЕМНЫЕ АСПЕКТЫ

Ключевые слова: концептуальные положения, кодификация законодательства, Украина, административные правонарушения, системные аспекты

Развитие общественных отношений на современном этапе характеризуется тенденциями глобализации экономики, интеграции межгосударственных отношений, приоритетом общечеловеческих ценностей – прав, свобод, интересов личности и гражданина, построением толерантных взаимоотношений, учитывающих особенности развития больших систем. Одновременно, эти тенденции и задают вектор развития, следуя которому формируется государственная политика (внешняя и внутренняя) – стратегический курс развития государства. Суть внешней политики государства заключается в построении согласованных, гармоничных отношений с мировой политической системой. Суть внутренней политики государства – направить развитие общественных отношений согласно выбранному стратегическому курсу.

Рассматривая государство с системных позиций, можно построить «цепочку целей» его функционирования и развития. Учитывая, что каждая система состоит из элементов, которые, в свою очередь, могут быть рассмотрены как системы, можно говорить о целях 1-го уровня или целях надсистемы (в данном случае надсистемой является миро-

вая политическая система); целях 2-го уровня – государства; целях 3-го уровня (то есть, цели политической, экономической, правовой подсистемы государства); целях 4-го уровня (например, целях системы права и системы законодательства как подсистем правовой системы государства) и т.д. Каждая цель представляет собой желаемое состояние, к которому стремится данная система. Между целями существуют прямые и обратные связи, то есть происходит взаимное влияние надсистемы, систем и подсистем.

Таким образом, тенденции развития мирового сообщества существенно влияют на формирование национальной государственной политики, которая опосредует развитие внутригосударственных процессов каждой подсистемы – политической, экономической, правовой. В свою очередь, правовая система Украины определяет тенденции развития системы права, системы законодательства Украины. С учетом указанных выше факторов представляется целесообразным рассмотрение тенденций развития законодательства. Конечно, не являются исключением и проблемы систематизации законодательства об административных правонарушениях.

В связи с этим следует заметить, что действующий Кодекс Украины об административных правонарушениях [1] был принят еще в советское время (1984 г.). С тех пор в него было внесено большое количество изменений, которые не имеют системного характера, отличаются чрезмерной детализацией и необоснованно преобразуют административное деликтное законодательство в собрание казуальных правил [2]. Необходимо подчеркнуть, что вместе с Кодексом в правовой системе Украины существует большое количество нормативных актов (около полусотни [2]), которые устанавливают ответственность физических и юридических лиц за совершение административных проступков. Это негативно отображается на соблюдении прав человека, поскольку в разных нормативных актах за одинаково вредные про-

ступки устанавливаются разные меры ответственности. Более опасными являются попытки внедрения ответственности через положения подзаконных нормативных актов, что прямо нарушает требования Конституции Украины о юридической силе актов, которые устанавливают ответственность. Существует еще достаточно много оснований для активизации процесса разработки и принятия нового кодифицированного акта на смену существующего Кодекса Украины об административных правонарушениях.

Обобщенный анализ перспективного законодательства свидетельствует, что в последнее время значительно активизировалось сотрудничество ученых-юристов и нормотворцев относительно решения вопроса разработки проекта нового кодифицированного административно-деликтного акта. И как результат, существование нескольких проектов такого акта [2-7]. Ученые-юристы, юристы-практики во время разнообразных научно-практических мероприятий, в процессе общественных обсуждений проектных актов, в том числе и под эгидой Центра политико-правовых реформ, ведут острую научную дискуссию об основных положениях кодифицированного акта. Обсуждаются, например проблемы понятийного аппарата, арсенала административных взысканий, разграничения административных проступков, уголовных преступлений, уголовных проступков и т.д. [8-16].

Положительно оценивая наличие разнообразных позиций ученых относительно направлений развития кодифицированного административно-деликтного акта, в тоже время считаем целесообразным акцентировать внимание на потребности обязательного соблюдения принципа научности, что позволит повысить эффективность и самого законодательства, и практики его применения. Полностью поддерживая точку зрения В.Б. Аверьянова, Д.М. Лукьянца, Н.В. Хорощак относительно необходимости разработки новых концептуальных основ создания проекта Кодекса об административных правонару-

шениях [17], считаем возможным предложить свой подход к решению данной проблемы, основанный на системном мировоззрении.

Цель работы – сформировать и проанализировать концептуальные положения кодификации законодательства Украины об административных правонарушениях. Научная новизна исследования состоит в том, что для выработки методологии кодификации законодательства Украины об административных правонарушениях предложена модель концептуальной системы, то есть системы, состоящей из идей, с учетом основных факторов, оказывающих воздействие на исследуемую систему.

Для достижения цели работы были использованы знания из общей теории государства и права, международного права, инструментальной теории права, административного права, системный анализ, основные положения науки синергетики. При этом учитывалось то, что примером концептуальной системы является любая отрасль знаний. С нашей точки зрения, достоверность и обоснованность результатов исследований определяется, кроме перечисленного, взвешенным использованием общенаучных и специальных научных методов исследования (диалектический, системный подходы, сравнительно-правовой, логико-семантический, социологический и др. методы).

Учитывая постановку задачи, объем вопросов, подлежащих рассмотрению, автором выбран тезисный стиль изложения. Акцент делается на учете основных факторов, оказывающих воздействие на исследуемую систему (концептуальные основы кодификации законодательства об административных правонарушениях). Место исследуемой системы в системе государства и политической системе общества можно представить следующим образом:

1. Государственная политика Украины.
2. Правовая система Украины.
3. Система права. Система законодательства.

4. Административное право. Административное законодательство.

5. Законодательство об административных правонарушениях.

Рассмотрим данные уровни более подробно и определим основные факторы, которые воздействуют на исследуемую систему.

1. Государственная политика Украины.

Стратегический курс выбран в сторону европейской интеграции. О своем волеизъявлении о вступлении в Совет Европы Украина заявила 14.07.1992 г. путем подачи официального заявления, а 9.11.1995 г. состоялась церемония вступления Украины в Совет Европы. Параллельно шел процесс подготовки к интеграции с Европейским Союзом. С 1.03.1998 г. вступило в действие Соглашение о партнерстве между Украиной и Европейским Союзом. Условия членства в ЕС, требования, предъявляемые к странам-кандидатам, являются для них целевыми ориентирами, в соответствии с которыми формируется государственная политика. В общих чертах в требованиях содержатся указания на обеспечение необходимого уровня развития общественных отношений в разных сферах – правовой, экономической, политической. Эти факторы влияют также и на ход конституционной, административной реформы Украины.

На этом уровне вопросами первостепенной важности, требующими постоянного, взвешенного научно-аналитического сопровождения, являются:

1. «Качество» государственной политики как соблюдение баланса интересов государства и общества.

2. Государственное управление как технология реализации государственной политики (объективные, субъективные моменты).

3. Управленческий цикл, его механизм. Обязательность и последовательность этапов управленческого цикла.

4. Однозначность в понятийно-категориальном аппарате, уровень правосознания, правовой культуры, правовой грамотности и профессионализма участников

управленческого цикла.

Решение данных вопросов без применения системного подхода к управлению государством невозможно. Позитивным примером такого подхода может послужить концепция устойчивого развития (КУР) государств в современных условиях, предложенной ООН в 1992 году. США адаптировали КУР для себя в 1994 году, Россия – в 1996 году.

Отметим также и потенциальные возможности алгоритмизации государственного управления уже «... на стадии проектирования государственно-управленческих решений (государственных политик), с использованием принципов комплексности проектирования государственно-управленческих решений, принципов многопараметричности управления и синтетичности сложных, балансирующих интересы управленческих решений» [18].

2. Правовая система Украины.

В русле стратегического курса формируются положения государственной политики в основных подсистемах государства – правовой и экономической. Кроме того, следует учесть и влияние европейских межгосударственных правовых систем на национальную правовую систему. То есть, развитие правовой системы Украины определяют, с одной стороны, правовая политика государства, а с другой – европейские межгосударственные правовые системы.

2.1. К основным вопросам правовой политики можно отнести: формирование основ государственной правовой политики в Украине; определение приоритетных направлений построения правового государства, гражданского общества в Украине и конкретных программ, способных обеспечить преодоление кризисных явлений в сфере экономико-правовых и государственно-политических отношений; научное обеспечение правотворческой деятельности государственных органов; изучение и обобщение механизмов реализации актов законодательства; обобщение мирового опыта правового

регулирования общественных отношений; содействие распространению правовой информации; формирование правосознания граждан; развитие юридического образования в Украине; комплексное развитие юридической науки; проведение фундаментальных и прикладных исследований в области государства и права; интеграция академической, вузовской и отраслевой юридической науки с целью выработки единой политики в этой сфере; поддержка талантливых ученых, содействие научному творчеству молодежи в области права.

2.2. Основные вопросы взаимодействия европейских межгосударственных систем и правовой системы Украины возникают при построении механизма взаимодействия правовых систем. Это вопросы формирования основных принципов взаимодействия (принцип верховенства права, принцип взаимосвязанности и взаимодополняемости права Совета Европы и Украины, принцип сотрудничества, принцип взаимной защиты прав человека); определение общей сферы взаимодействия правовых систем; согласования права Украины с правом Совета Европы через правовые стандарты [19, с.215].

2.3. Функция права состоит в регулировании общественных отношений. Важно четко определить не только пределы правового регулирования, но адекватно и точно определить саму предметную область регулирования. Именно этот показатель может свидетельствовать об уровне, качестве правового регулирования общественных отношений. Этот факт определяет потребность в разработке эффективного механизма, позволяющего четко идентифицировать необходимую предметную область правового регулирования в любой сфере общественных отношений. Также следует учитывать и роль коллизионного механизма как составляющей механизма правового регулирования.

3. Система права. Система законодательства.

3.1. Вопрос соотношения системы права и системы законодательства – это вопрос со-

отношения «духа» права (содержания) и «буквы» закона (форма). Если на предыдущем этапе важной задачей было создание механизма, позволяющего четко идентифицировать необходимую предметную область правового регулирования в любой сфере общественных отношений, то уже на этом этапе возникает задача точного выражения содержания права в формах права. То есть, необходимо не только идентифицировать предметную область правового регулирования, но и адекватно отразить это в нормативно-правовых актах.

Данной проблематике в литературе [20-23] давно уделяется внимание: рассматриваются вопросы развития права, законодательства, их соотношения. Так, Л.Б. Тиунова предлагает выделить уровни анализа права:

- 1) право в системе общества;
- 2) правовая система как целостность социальных явлений, обеспечивающих специфически нормативное регулирование общественных отношений;
- 3) система объективного права [20, с.19].

На недостатки общепринятой теоретической конструкции системы права и ее отраслевого деления указывал в свое время Р.З. Лившиц. Отмечая научную и практическую уязвимость теории отраслевого обособления в системе права, он, исходя исключительно из критериев предмета и метода правового регулирования, подверг резкой критике дихотомию «система отраслей права - система отраслей законодательства». Эта конструкция, по мнению Р.З. Лившица, должна уступить место идее системы отраслей законодательства, идее более динамичной и подвижной, учитывающей динамику правового регулирования и неизбежное появление новых отраслей [21, с.54-62].

Продолжаются научные дискуссии о существующих различиях между системами права и законодательства:

- 1) несовпадение объема;
- 2) различия по соотношению объективного и субъективного;
- 3) различия в системообразующих факто-

рах системы права и системы законодательства;

4) неодинаковый уровень структурной упорядоченности, целостности (система права, в отличие от системы законодательства, является самоорганизующейся системой);

5) различие в соотношении статических и динамических свойств: система права более устойчива, инвариантна, чем система законодательства;

6) различия в закономерностях функционирования и развития [22].

Поставленные вопросы по своей природе являются сложными, интегративными, их решением занимается теория права, философия права, социология права и ряд других наук. Обратим особое внимание на значимость развития юридической техники (юридическая терминология, юридические конструкции, форма нормативного акта, приемы и правила изложения его содержания) [23, с.553], методология которой разрабатывается аналитической юриспруденцией.

3.2. Систематизация законодательства также способствует решению поставленных выше вопросов. Однако и здесь необходима четкость и полнота в определении целей, задач систематизации. В связи с этим автором предлагается использовать методологию системного анализа при проведении систематизации законодательства, а сам процесс систематизации рассмотреть как целевое управление проектом. Этот подход предусматривает: определение процессов (основных, дополнительных, вспомогательных); определение «зон ответственности»; назначение управляющего проектом. В качестве основных задач систематизации можно выделить следующие:

- 1) устранение недостатков;
- 2) упорядочение и стабилизация правовой системы Украины;
- 3) обеспечение согласованности законодательства;
- 4) сокращение множественности нормативных правовых актов;
- 5) ликвидация коллизий и пробелов в пра-

вовом регулировании.

3.3. Непосредственно роль перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений выполняет механизм правового регулирования, как «взятая в единстве система правовых средств, способов и форм» [23, с.540]. Здесь особое внимание предлагается уделить вопросам формирования и развития правосознания, правовой культуры субъектов правоотношений (должностные лица, граждане), поскольку ее уровень определяет эффективность самого механизма правового регулирования.

4. Административное право. Административное законодательство.

Существующее состояние административного законодательства характеризуется как нестабильное из-за бесконечных изменений и дополнений нормативно - правовых актов, противоречивости ряда законов. Следует учитывать, что процесс развития и совершенствования законодательства во многом зависит от создания внутренне согласованной, научно и логически обоснованной системы законодательства. Для ее формирования необходимо:

- 1) детально поставить условия и порядок принятия различных видов нормативных правовых актов;
- 2) четко обозначить компетенцию нормотворческого органа, регламентация которой связана с принятием (изданием) нормативных правовых актов;
- 3) разрешить проблемы иерархического соподчинения нормативных правовых актов, в первую очередь законодательных;
- 4) законодательно закрепить место общепризнанных принципов международного права и норм международных договоров в системе права, установить порядок их применения

5. Законодательство об административных правонарушениях.

5.1. В процессе правового регулирования, в первую очередь, необходимо решить следующие задачи:

- 1) дать характеристику общественных от-

ношений, подлежащих правовому регулированию.

Это вопросы о пределах правового регулирования административно-деликтного законодательства. Речь идет о том, «... чтобы с одной стороны не сделать законодательство необозримым, избыточным, а с другой – не упустить из виду те общественные отношения, которые должны быть защищены правом» [24].

2) определить правовой режим в конкретной сфере правового регулирования;

3) установить средства, способы и приемы обозначения требуемого правового режима.

Важной, с нашей точки зрения, является также проблема эффективности юридического воздействия. Перспективной представляется инструментальная теория права, вырабатывающая «научно обоснованные рекомендации о том, какие социально значимые цели возможно достигнуть с помощью конкретного юридического средства, где и как его следует применять на практике для обеспечения наибольшей результативности, какие факторы способствуют, а какие противодействуют оптимальной работе данного средства и т.д.» [25].

Подводя некоторые итоги исследования, автор предлагает учесть и тенденции развития современной науки управления, использующей разные методологические подходы. В настоящее время государственное управление рассматривается и с точки зрения синергетики. Основные положения синергетики подтверждают тезис о том, что сложноорганизованным системам нельзя навязывать пути их развития, более того, сама идея насильственно (т.е. вопреки заложенным в них объективным закономерностям) управлять такими системами может быть тормозом на пути их развития [26, с.75]. С позиций синергетики, государственное управление характеризуется не как властное воздействие субъекта на объект, а как отношения взаимодействия. Поскольку это отношения взаимодействия, то государство может ожидать и требовать от граждан соблюдения своих

предписаний только в том случае, если оно предоставит им какой-то социальный эквивалент. Соответственно, если государство как субъект управления не предоставляет гражданам «на рынке социальных услуг» условий для нормального уровня жизни, то в обмен получает эквивалентное отношение к самому себе в виде различного рода отторжений любых государственных предложений, в том числе позитивных для общества. Вследствие этого нарастает необходимость применения методов принуждения, поскольку добровольно предписания государства гражданами не выполняются [26, с.84].

С этой точки зрения, многие вопросы юридической ответственности в целом, административной в частности, вообще могут отпасть, поскольку среди основных факторов увеличения количества административных правонарушений надо учитывать и невыполнение государством своей социальной роли, провоцирующей граждан на неправомерное поведение. А борьба с правонарушениями любого рода должна начинаться с обеспечения выполнения государственными органами своих функций. При этом стадия юрисдикционного правоприменения механизма правового регулирования является уже вторичной.

Таким образом, с целью выработки методологии кодификации законодательства Украины об административных правонарушениях, в работе была сделана попытка анализа модели концептуальной системы. Безусловно, не все вопросы в работе нашли свое отражение, и это позволяет нам продолжать исследования в выбранном направлении.

ЛИТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. –Х.: ТОВ «Одіссей», 2006. –288 с.
2. Проект «Концепція реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні» /ЦППР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

3. Адміністративне судочинство в Україні: Книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки (проект). (Сер.: «Реформа судів України»). –Харків: Консум, 2003. –332 с.
4. Висновок на проект Кодексу України про адміністративні проступки (№ 5558 від 26.05.2004 р.) [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
5. Проект «Кодекс України про адміністративні проступки» /ЦППР [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua>.
6. Проект «Кодекс законів про кримінальні проступки» /ЦППР [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua>.
7. Проект Закону України «Про виконавче провадження» /ЦППР [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.pravo.org.ua>.
8. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: Монографія. –Запоріжжя: ТОВ «ВПД Запоріжжя», 2006. –144 с.
9. Андрійко О.Ф. Розвиток адміністративного права в Україні // Часопис Київського університету права. –2002. –№ 1. –С.54–58.
10. Банчук О.А. Реформа інституту адміністративної відповідальності в Україні: Проблеми та варіанти їх вирішення // Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування: V Нац. наук.-теорет. конф.; 15-17 травня 2007 р., м. Одеса: Тези доповідей експертів Центру політико-правових реформ. –Одеса: ЦППР, 2007. –С.51-58.
11. Літошенко О.С. Розвиток нормативно-правової бази адміністративної відповідальності в Україні: основні етапи // Часопис Київського університету права. –2003. –№ 3. –С.39-45.
12. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія. –Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. –367 с.
13. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. –К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. –220 с.
14. Битяк Ю.П. Наукові основи систематизації законодавства України про адміністративні проступки // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення: Матеріали міжнародної наук.-практ. конф.: У 2-х ч., 7-8 грудня 2006. –Сімферополь, 2006. –С.5-9.
15. Голосніченко І.П. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність // Право України. –2002. –№ 10. –С.20-24.
16. Коліушко І.Б. Голосніченко І.П. Проблеми удосконалення адміністративно-деліктного законодавства України // Право України. –2001. –№ 3. –С.39-42.
17. Авер'янов В.Б., Лук'янець Д.М., Хорощак Н.В. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу про адміністративні проступки // Право України. –2004. –№ 11. –С.11-15.
18. Сулакшин С.С. Системная методология проектирования государственно-управленческих решений // Власть. –2006. –№ 5. –С.9-15.
19. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): Монографія. –К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. –304 с.
20. Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности: Методология и теория. –СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1991. –257 с.
21. Лившиц Р.З. Теория права: Учебник. –М., 1994. –226 с.
22. Мешкова О.Е. Соотношение системы права и системы законодательства // Вестник ОмГУ. –1998. –№ 1. –С.88-99.
23. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. –Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. –704 с.
24. Колдаева Н.П. Некоторые проблемы

законотворчества и его эффективности /Ин-т государства и права РАН [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.koroboff.spb.ru>.

25. Шундигов К.В. Инструментальная теория права – перспективное направление

научного исследования // Правоведение. – 2002. –№ 2. –С.16-23.

26. Административная ответственность /Ин-т государства и права РАН. Акад. правовой ун-т; Отв. ред.: И.Л. Бачило, Н.Ю. Хамаева. –М., 2001. –150 с.

Ярмак А.М. Концептуальные положения кодификации законодательства Украины об административных правонарушениях: системные аспекты // Форум права. -2007. -№ 3. –С.293-300 [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07yampsa.pdf>

На основе обобщенного анализа перспективного административно-деликтного законодательства Украины и научных исследований ученых-юристов предложен подход к решению проблемы о разработке новых концептуальных положений Кодекса об административных правонарушениях, который базируется на системном мировоззрении и основных положениях синергетики. Для выработки методологии кодификации соответствующего законодательства предложена и проанализирована модель концептуальной системы с учетом основных факторов, оказывающих воздействие на исследуемую систему.

Ярмак О.М. Концептуальні положення кодифікованого законодавства України про адміністративні правопорушення: системні аспекти

На основі узагальненого аналізу перспективного адміністративно-деліктного законодавства України та наукових досліджень вчених юристів запропонований підхід до вирішення проблеми щодо розробки нових концептуальних положень Кодексу про адміністративні правопорушення, що базується на системному світорозумінні та основних положеннях синергетики. Для вироблення методології кодифікації відповідного законодавства запропоновано та проаналізовано модель концептуальної системи з урахуванням головних чинників, які впливають на систему, що досліджується.

Yarmak A.M. Conceptual positions of the codification the legislation of Ukraine about administrative offences: system aspects

The approach to the decision of a problem of development new conceptual positions of the Code on administrative offences, which is based on system outlook and substantive provisions of synergetic, has been offered in work on the basis of the generalized analysis perspective it is administrative-delict of Ukraine and scientific researches of scientists-lawyers. The model of conceptual system including major factors, which are affecting at the investigated system, has been offered and analyzed for development of methodology of codification of the corresponding legislation.