

Саєнко С. І.

кандидат юридичних наук, доцент
(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)

УДК 342.92

ПРАВОВИЙ ЗАКОН – ОПТИМАЛЬНЕ ДЖЕРЕЛО НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Звернуто увагу на проблему якісного закріплення норм адміністративного права законами України; проаналізовано наукові підходи до вивчення сутності правового закону; сформульовано авторську точку зору щодо переліку критеріїв, яким повинен відповідати правовий закон як належне джерело закріплення норм адміністративного права.

Ключові слова: закон, правовий закон, ознаки правового закону, норми адміністративного права, джерело норм адміністративного права.

Постановка проблеми. Історія сучасного розвитку правової системи України свідчить про зростання інтересу до проблеми закріплення норм адміністративного права в такому нормативно-правовому акті як закон. І це не випадково, оскільки вказана проблема має важливе теоретичне та практичне значення, бо як практики, так і пересічні громадяни сподіваються на те, що законодавець може якісно впорядкувати адміністративні правовідносини за допомогою побудови оптимальних моделей правових законів. Але чи справджуються зазначені надії в реальному житті? Чи можна закони, які приймаються останнім часом в Україні, вважати правовими по суті й такими, що належним чином закріплюють норми адміністративного права? Питання дискусійні й однозначної відповіді на них поки що не існує.

Однак, принаймні, науковці вже звернули увагу на те, що безперервне зростання кількості законів не призводить до якісного врегулювання суспільних відносин. Тому більшість дослідників такі нормативні акти називають правовими лише за відповідними формальними ознаками. Отже, сьогодні виразно простежується наявність двох протилежних тенденцій – парламентарями будь-який закон громадянам України презентується як правовий, але після того, коли починають реалізовуватися його положення в соціальній практиці, у суб'єктів суспільних відносин часто-густо складається протилежна точка зору. Остання посилюється також відповідними сумнівами, що виникають у суспільній правосвідомості з приводу здатності законів ефективно виконувати роль головних джерел норм адміністративного права й надалі.

Але постійно докоряти законодавцеві в такому підході до законотворчої діяльності – означає випускати з уваги той факт, що сьогодні він не має у своєму арсеналі науково обґрунтованої концепції правового закону, на яку міг би орієнтуватися при формуванні адміністративного законодавства України. За це відповідальність лежить, зокрема, і на вчених-адміністративістах, які сподіваючись на колеґ по науковому цеху – представників загальної теорії права – не змогли ще озброїти парламентарів відповідними розробками. Означену проблему, безперечно, слід вирішувати

найближчим часом. Тому перед сучасною адміністративно-правовою наукою України стоїть відповідальне завдання створити цілісну концепцію правової законності, яка б включала понятійний апарат і основні категорії, зокрема й таку, як правовий закон. Ця концепція повинна чітко визначати способи змістовного наповнення нормами адміністративного права певних законів, встановлювати критерії оцінки останніх на предмет їх відповідності соціальним очікуванням, науково-обґрунтованим методикам побудови нормативного матеріалу, іншим необхідним параметрам.

Актуальність зазначеної проблеми змусила також і нас висловити певні міркування з приводу того, якими властивостями мав би володіти закон, прийнятий українським парламентом, щоб вважатися соціально корисним, правовим і якісно відбиваючим у своєму змісті норми адміністративного права. Свою точку зору ми висловлюємо з надією на те, що вона не залишиться поза увагою вчених-адміністративістів України та отримає подальше конструктивне обговорення серед їхнього кола. Сподіваємося, що дана наукова праця може виконати й іншу головну мету, а саме – повернути увагу до проблеми сучасної ролі правових законів у якісному закріпленні норм адміністративного права не лише науковців, але й практиків, парламентарів, можливо, також і пересічних громадян.

Дослідники мають усвідомлювати, що достатньо якісну й таку, яка зорієнтована на очікування практиків і пересічних громадян, теорію правового закону дуже важко побудувати. Еволюція наукової думки вже тривалий час доводить складність вирішення вказаного завдання. Кожен, хто звертався до розробки даної проблеми, лише в тій чи іншій мірі наближався до її вирішення. Можливо, що й надалі прагнення науковців не побачать фінішної прямої, але головне – не втрачати надії та продовжувати розвивати наявні конструктивні погляди, які можуть стати основою для покращення справ у сфері адміністративно-правової нормотворчості.

Достатньо цікавою з цієї точки зору видається позиція В.М. Хропанюка, який в одній зі своїх праць наголосив на тому, що правовий закон повинен: 1) виражати та закріплювати об'єктивовану в праві міру свободи людей; 2) втілювати в собі принцип формальної правової рівності; 3) урахувати та охороняти інтереси тих, хто знаходиться за межами правової рівності (хворих, безробітних та ін.); 4) бути необхідною складовою частиною права, що об'єктивно складається в суспільстві, а не продуктом волі та суб'єктивного розсуду законодавця; 5) щодо свавілля виступати антиподом, реальне життя якого можливе лише в правовій державі [4, с. 189–190].

Варто зазначити, що на вказаний перелік ознак правового закону й до сьогодення часу орієнтується більшість правників, хоча в окремих наукових працях і спостерігаються його певні модифікації як по кількісному складу, так і по інтерпретації деяких ознак. Перелік ознак правового закону, запропонований В.М. Хропанюком, в інших наукових дослідженнях виступає відправною точкою для побудови власних авторських концепцій з даного питання. Він визнається одним із ключових методологічних орієнтирів для пізнання сутності та змісту правового закону.

Інші правники наголошують на тому, що закон може вважатися пра-

вовим у тих випадках, коли він відповідає таким критеріям:

- формальним (закон приймається парламентом або виступає результатом референдуму, при цьому обов'язково дотримується демократична процедура);

- змістовним (закон має відповідати загальнодемократичним правовим принципам, міжнародним пактам про права людини, у ньому мають бути наявні механізми реалізації) [1, с. 23, 33].

У той же час Р.З. Лівшицом висловлено дещо іншу точку зору, яка постулює неможливість визначення точного переліку критеріїв правового характеру закону через існування великої кількості останніх. На думку вченого, правовий закон може відбивати в собі як інтереси людей, можливості застосування та реалізації, ставлення до нього громадської думки, рівень загальної і правової культури суспільства, так і більшість інших характеристик. Однак навіть й за таких умов у суспільстві з суперечливими інтересами все одно буде неможливою однозначна характеристика закону в якості правового чи неправового. І пов'язано це з тим, що для одних груп людей той або інший закон постійно втілюватиме рівність і справедливість, а для інших – він завжди виступатиме протилежністю вказаним цінностям і ніколи не сприйматиметься як правовий [3, с. 71–72].

Складність у визначенні характерних ознак і поняття правового закону В.М. Кудрявцев вбачає у помилковості розмежування та протиставлення права й закону. Автор обґрунтовано стверджує, що невірно вихолощувати соціальний зміст з поняття закону, перетворюючи його на просту порожню формальність, насичуючи при цьому таким змістом лише поняття права. Але ще більш неправильно представляти цей зміст завжди позитивним, гуманним, справедливим і демократичним. У будь-якому разі потрібно чесно говорити про те, що ніде немає тільки «гарного права» і лише «поганих законів». У кожній правовій системі наявне як одне, так і інше, інакше при протилежних теоретичних фантазіях ми завжди відходитимемо від принципу історизму та констатуватимемо виключно штучні умоглядні еталони, що не відповідають наявним реаліям [2, с. 6].

У кожній з наведених точок зору є своє раціональне зерно і істина, звичайно, десь посередині. Її повинні спробувати знайти вчені-адміністративісти для того, щоб створити повноцінну концепцію правового закону, яка може бути застосована законодавцем в адміністративно-правовій нормотворчості. Якщо такий результат буде досягнуто, то нові закони українського парламенту можуть бути сприйняті суспільством як правові та вважатися належними джерелами закріплення норм адміністративного права. Як наслідок, і система адміністративного законодавства України стане більш структурно узгодженою, позбавиться відповідних прогалин, урешті-решт почне відповідати принципам розвитку правової держави.

Долучитися до вирішення вказаної проблеми спробував також і автор даної статті. Урахувавши наявні конструктивні розробки, ми дійшли висновку, що той або інший закон може бути віднесений до категорії правових і вважатися належним джерелом закріплення норм адміністративного

права України, якщо він у системному вигляді спроможний відбивати такі групи властивостей:

- 1) що характеризують його як явище, тобто проявляють соціально-правову сутність закону;
- 2) які свідчать про досить високий рівень досконалості закону;
- 3) які вказують на результативність стабільної реалізації правового закону.

Спочатку декілька слів про першу групу властивостей правового закону. І тут, як нам здається, важливо було врахувати громадську думку, щоб з більшою достовірністю встановити певні ознаки, які сьогодні характеризують правовий закон як явище, тобто проявляють його соціально-правову сутність. Для реалізації вказаної мети ми провели опитування 238 повнолітніх респондентів. Кожному респонденту було запропоновано зафіксувати власну точку зору в завчасно підготовленому листку опитування. Останній в собі містив перелік із десяти ознак, вибірку з яких і мали здійснити за власним розсудом респонденти, проставивши позначки тільки навпроти тих властивостей (рекомендувалося позначити не більше 5 ознак), які, на їх думку, відповідають сутності правового закону. Результати виявилися такими: 1) 224 респонденти однією з суттєвих ознак правового закону назвали закріплення в його змісті прав, свобод та обов'язків людини на основі оптимального поєднання правових стимулів і обмежень, правових заборон і дозволів, правових заохочень і покарань; 2) 197 опитаних вважають, що правовим має називатися той закон, який у своєму змісті повно відбиває правові гарантії; 3) адекватне віддзеркалення законом правової дійсності віднесли до важливих ознак, що характеризують його правову сутність, 158 респондентів; 4) закріплення принципів права законом, на погляд 102 експертів опитування, також є необхідною рисою прояву його правової сутності; 5) 73 респонденти вказали, що правовий закон має фіксувати волю більшості населення, яке проживає на території держави; 6) 49 опитаних переконані, що правовим закон може називатися так само і в тих випадках, коли він позбавлений декларативних положень; 7) те, що в законі має завжди бути врахована індивідуальна воля депутатів, 33 експерта розцінили як важливу характерну властивість правового закону; 8) у 21 листі опитування в якості однієї із п'яти ознак правового закону було вказано необхідність закріплення останнім чіткого механізму відповідальності суб'єктів, на яких він буде розрахований; 9) 18 респондентів вважають, що правовому закону має бути властиве віддзеркалення його змістом волі панівного класу; 10) правовим закон, на думку 12 експертів опитування, може бути й тоді, коли в ньому знаходить своє закріплення воля голови держави.

Якщо проаналізувати отримані результати, то стає цілком очевидним той факт, що певний закон може бути віднесений до категорії правових і вважатися належним джерелом закріплення норм адміністративного права України, якщо він в інтегративному вигляді містить у собі ознаки, які були в числі перших обрані переважною більшістю респондентів. Шляхом експертного опитування ми встановили, що правовий закон (в інтерпретації його соціально-правової суті) суспільною свідомістю сьогодні сприймається як нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, який адекватно ві-

дбиває у своєму змісті правову дійсність, принципи права, правові гарантії і закріплює права, свободи, законні інтереси та правові обов'язки на основі оптимального поєднання правових заборон і правових дозволів, правових заохочень і правових покарань, правових стимулів і правових обмежень.

Тепер декілька слів про другу групу властивостей правового закону, які повинні засвідчувати високий рівень його досконалості. Власну точку зору щодо даної групи властивостей правового закону нам вдалося сформулювати на підставі узагальнення інших наукових підходів, в яких, на наш погляд, були висловлені певні конструктивні пропозиції з досліджуваного питання. У підсумку ми дійшли висновку, що дану групу властивостей мають представляти, передусім:

а) соціальні ознаки, серед яких:

- соціальна зумовленість правового закону, тобто відповідність останнього реальним умовам життя. Правовий закон повинен точно відбивати правову дійсність, бути адекватним суспільним відносинам, що регулюються нормами адміністративного права, ураховувати потреби та інтереси українського соціуму, прогресивні тенденції соціально-правового, економічного, політичного, культурного та інших напрямів розвитку України;

- аксіологічна відповідність правового закону соціально-позитивним моральним ідеалам – це означає, що він має узгоджуватися з нормами суспільної моралі, втілювати в собі ідеї справедливості та рівності, свободи та відповідальності, гуманізму, а також інші соціально-ціннісні моральні установки;

- соціальна корисність правового закону, тобто наслідки, які можуть бути отримані від реалізації нормативних положень, закріплених цим законом, мають бути корисні для розвитку як усього українського соціуму, так і окремого індивіда.

б) юридичні ознаки:

- легітимність правового закону, тобто його відповідність (за формою, змістом, процедурою прийняття та введенням в дію) Конституції та іншим нормативно-правовим актам України, міжнародним договорам, які стали складовою частиною українського законодавства (ст.ст. 8–9 Конституції України);

- високий ступінь ієрархічності в системі нормативно-правових актів України – це здатність закону проявляти свою вищу юридичну силу щодо інших нормативно-правових актів, які не повинні суперечити правому закону;

- фундаментальність правового закону – ця ознака вказує на те, що останній регулює найбільш важливі, базові адміністративно-правові відносини;

- загальнообов'язковість правового закону – дана ознака засвідчує, що певний закон діє не лише на всій території держави (а в деяких випадках і за її межами), але й поширюється на всі категорії суб'єктів адміністративного права без будь-якої правової дискримінації;

- системність правового закону виражає його внутрішню (відсутність протиріч між адміністративно-нормативними приписами, що містяться в ньому) і зовнішню (тісна взаємодія закону з іншими нормативно-

правовими актами, що входять до складу адміністративного законодавства України, відсутність протиріч з іншими законами одного рівня, а також законами, які мають вищу юридичну силу) узгодженість;

- техніко-юридична забезпеченість правового закону виступатиме свідченням того, що під час його створення були використані досконалі законодавчі технології (відповідні правила, прийоми, способи тощо);

- високі граматичні, стилістичні, орфографічні та інші мовні якості правового закону;

- доступність правового закону передбачає як чіткість і ясність викладу в ньому нормативно-правової інформації, так і можливість ознайомлення зі змістом закону;

- пряма дія правового закону – ця ознака вказує на те, що суб'єкти адміністративного права наділяються правами та обов'язками у певній сфері публічного адміністрування безпосередньо цим законодавчим актом, а не підзаконними нормативно-правовими актами, що дублюють нормативні положення закону. Конкретизація положень правового закону підзаконними нормативно-правовими актами має бути можлива лише при прямій вказівці про це в самому правовому законі;

- повнота регулювання правового закону означає, що він передбачає механізм дії кожної норми адміністративного права, яка закріплена в цьому законі (визначеність суб'єктів, їх правового статусу, особливостей кореспондування кожному праву обов'язку, усіх питань, що виникатимуть при реалізації адміністративно-правової норми).

в) наукові ознаки:

- наукова обґрунтованість правового закону (врахування в ньому наукових досягнень, його спланованість і спрогнозованість).

г) економічні ознаки:

- ресурсозабезпеченість правового закону означає, що стабільність і дієвість такого закону будуть наявні лише в тому випадку, якщо під час його створення будуть ураховані та закладені в нього реальні можливості забезпечення даного нормативно-правового акта матеріальними, фінансовими, інформаційними, організаційними, ідеологічними, людськими та іншими ресурсами.

Для того щоб кожен із зацікавлених міг скласти повне уявлення про те, який законодавчий акт може називатися правовим законом і вважатися досконалим джерелом закріплення норм адміністративного права, потрібно сказати ще декілька слів також про третю групу властивостей правового закону. Йдеться про ознаки, які повинні дозволяти як експертам, так і пересічним громадянам фіксувати результати стабільної реалізації правового закону. На нашу думку, до таких ознак можна віднести:

- реальність правового закону, тобто фактичне втілення його нормативних положень у соціальній практиці, що, безумовно, буде реєструватися суспільною свідомістю;

- тривалість дії закону – ця ознака також буде без перепон фіксуватися громадськістю України, вона засвідчуватиме, що закон значний проміжок часу регулює адміністративно-правові відносини;

- динамічність правового закону – дана риса простежуватиметься через: 1) відповідні спроби правового закону врахувати динамізм суспільного життя, віддзеркалити не лише реальну дійсність, але й у необхідних випадках виконати прогностичну функцію; 2) можливість сприйняття законом відповідних змін або доповнень, що опосередковані лише усталеними та соціально виправданими змінами у предметі адміністративно-правового регулювання.

Висновки. У підсумку зазначимо, що весь комплекс вищеназваних ознак правового закону є лише певним оптимумом, який за відповідних обставин може бути врахований вітчизняними парламентарями при формуванні адміністративного законодавства. Можливо, він неповний та потребує додаткового наукового обґрунтування, але навіть і в такому вигляді спроможний, на наш погляд, виконати функцію орієнтира під час створення правових законів – головних і оптимальних джерел норм адміністративного права України.

Бібліографічні посилання

1. Законодавство: навч. посіб. / О.Л. Копиленко, О.В. Богачова, С.В. Богачов. – К., 2010.
2. Кудрявцев В.Н. О правопонимании и законности / В.Н. Кудрявцев // Государство и право. – 1994. – № 3. – С. 3–8.
3. Лившиц Р.З. Теория права: учебник / Р.З. Лившиц. – М., 1994.
4. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособ. для высш. уч. заведений / В.Н. Хропанюк.; под ред. В.Г. Стрекозова. – М., 1998.

Саенко С. И. Правовой закон – оптимальный источник норм административного права Украины. Обращено внимание на проблему качественного закрепления норм административного права законами Украины; проанализированы научные подходы к изучению сущности правового закона; сформулирована авторская точка зрения относительно перечня критериев, которым должен отвечать правовой закон как надлежащий источник закрепления норм административного права.

Ключевые слова: закон, правовой закон, признаки правового закона, нормы административного права, источник норм административного права.

Sayenko S. I. Legal law – an optimum source of norms of administrative law in Ukraine. Attention to the problem of the high-quality fixing of norms of administrative law the laws of Ukraine has been paid in the article; the scientific approaches are analysed to the study of essence of legal law; the author's point of view is formulated relatively of the list of criteria, to which a legal law as proper source of fixing of norms of administrative law, must correspond.

The author has stated that the legal act is a normative-legal act of higher legal force, which adequately reflects the content of its legal validity, principles of law, legal guarantees and secures the rights, freedoms and legitimate interests and legal obligations based on the optimal combination of legal prohibitions and legal permits, legal incentives and legal penalties, and legal constraints.

Signs of legal law in author's opinion are: 1) social (social conditioning, axiological relevance, social utility); 2) legal (legitimate, high degree of hierarchy in the system of normative-legal acts of Ukraine, solidity, general obligation, system, technical and legal security, high grammatical, stylistic, spelling and other language qualities, availability, live performance, completeness of regulation 3) scientific and 4) economic characteristics.

Keywords: law, legal law, signs of legal law, norms of administrative law, source of norms of administrative law.

Надійшла до редакції 04.06.2013