

Адміністративне право

Особливості тлумачення адміністративного законодавства в умовах сучасних трансформаційних процесів у вітчизняному правотворенні



Т. О. КОЛОМОЄЦЬ

доктор юридичних наук,
професор Запорізького національного
університету, заслужений
юрист України

*Процес тлумачення
нормативно-
правових актів
й адміністративних
норм, його
результативність
вирізняються своєю
динамічністю*



П. С. ЛЮТІКОВ

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
та господарського права
Запорізького національного університету

*Слід погодитись
із О. Ф. Скакун, що всі
норми потребують
системного
тлумачення, особливо
норми відсилочні
і бланкетні*

Стаття присвячена визначенню та аналізу особливостей тлумачення адміністративного законодавства в умовах сучасних трансформаційних процесів у вітчизняному правотворенні. Звертається увага на необхідність глибшого дослідження засад тлумачення адміністративного законодавства.

Ключові слова: тлумачення, об'єкт тлумачення, адміністративне законодавство, суб'єкт тлумачення, особливості.

Статья посвящена определению и анализу особенностей толкования административного законодательства в условиях современных трансформационных процессов в отечественном правотворчестве. Привлекается внимание к необходимости более глубокого исследования основ толкования административного законодательства.

Ключевые слова: толкование, объект толкования, административное законодательство, субъект толкования, особенности.

The article is sanctified to determination and analysis of features of interpretation of administrative legislation in the conditions of modern transformation processes in home lawmaking. In the article come into a notice to the necessity in more depth research of bases of interpretation of administrative legislation.

Keywords: interpretation, object of interpretation, administrative legislation, subject of interpretation, features.

Актуальність порушеної проблеми та поглиблена увага до неї зумовлюється істотним зростанням принципового значення тлумачення нормативно-правових актів у процесі правотворення і правозастосування, про що досить переконливо свідчить вітчизняний досвід останніх років. Невід'ємною складовою всієї сис-

теми нормативно-правових актів завжди було і залишається адміністративне законодавство, яке відрізняється значним обсягом, ускладненим змістом, розмаїттям зовнішніх форм вираження, розпорошеністю, а це призводить до певних складнощів у нормотворенні, а відповідно і тлумаченні.

Значна кількість суб'єктів адміністративної правотворчої та правозастосовчої практики, переважно несистематизований зміст адміністративного законодавства, істотно ускладнюють процес його тлумачення, створюють передумови для подвійного (суперечливого одне одному) розуміння, та застосування однакових положень у межах одного акта, або й окремої його статті, часткової або ж повної невідповідності викладу юрисдикційним органом (посадовою особою) у відповідному рішенні правової норми її первинній суті та її призначенню. Все це негативно впливає на ступінь захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що не відповідає засадам оновленої доктрини адміністративного права й Концепції адміністративної реформи в Україні.

Саме тому постає необхідність не лише в стабільному адміністративному законодавстві, а й в усталеній практиці його застосування. Це завдання може бути вирішеним тільки через розробку теорії тлумачення адміністративного законодавства. Така теорія, безперечно, повинна розроблятися, перш за все, на підставі дослідження адміністративно-правових норм, відповідного законодавства та практики його застосування. При цьому варто погодитись із І. Самсіним, що розроб-

ка у такий спосіб теорії тлумачення сьогодні не здійснюється стосовно будь-яких галузей законодавства і у цьому відношенні юридична теорія залишила правозастосовчу практику без наукової опори. Саме тому неприйнятну ситуацію, що склалась, необхідно рішуче долати [1, с. 3]. Отже, доцільним виглядає у контексті кардинального перегляду змісту і призначення адміністративного права, зовнішніх форм його вираження та застосування поглиблений аналіз тлумачення адміністративного законодавства, його особливостей.

Слід звернути увагу на те, що загальні питання теорії тлумачення й праворозуміння завжди цікавили вчених-юристів. Цією проблематикою в різні історичні періоди займалися і продовжують займатися М. Антонович, В. Бабкін, Є. Васьковський, М. Вовпленко, М. Гредескул, Б. Ебзєєв, А. Ерделевський, В. Єршов, С. Жевакін, Ю. Зайцев, Б. Кістяківський, М. Кельман, М. Коркунов, П. Люблінський, Т. Насирова, П. Недбайло, А. Піголкин, В. Селіванов, О. Скаун, Ф. Тарановський, Ю. Ткаченко, І. Усенко, Т. Хабрієва, Р. Халфіна, М. Цвік, О. Черданцев, Г. Шершеневич та ін. Проблемам тлумачення правових норм та законодавства присвячені дисертаційні дослідження новітнього періоду: В. Карабана, який ґрунтовно дослідив засади тлумачення актів цивільного законодавства України [2], Л. Матвеевої, яка узагальнила знання про юридичну природу офіційних інтерпретаційних актів [3], О. Капліної, з проблематики правозастосовчого тлумачення норм кримінального процесу [4], І. Сам-

сіна, який вперше проаналізував тлумачення актів законодавства України про оподаткування [1], А. Булгаа — «Міжнародно-правова практика тлумачення норм міжнародних договорів» [5], І. Сліденка, який в контексті світового досвіду вивчив засади тлумачення Конституції України [6], Ю. Тодики, у науковій праці якого розглянуто теоретичні й практичні питання тлумачення Конституції і законів України Конституційним Судом, іншими суб'єктами права з урахуванням сучасної правової теорії інтерпретаційної діяльності [7], Д. Михайловича — «Офіційне тлумачення закону» [8], М. Савчина — «Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу» [9], Л. Чулінди, яка проаналізувала юридико-лінгвістичне тлумачення нормативно-правових актів [10], Ю. Власова на тему «Проблеми тлумачення норм права» [11] та ін. Проте справедливим буде констатувати, що, на жаль, вчені-юристи не розглядали окремо та ґрунтовно засади тлумачення саме адміністративно-правових норм, не розкривали особливостей та специфічних рис тлумачення цієї сфери законодавства.

Таким чином, мета статті — визначити та проаналізувати особливості тлумачення адміністративного законодавства в умовах сучасних трансформаційних процесів у вітчизняному правотворенні.

Однією з визначальних ознак тлумачення є об'єкт інтерпретації. Власне, визначення об'єкта тлумачення дозволяє виявити специфіку цієї вольової діяльності щодо тієї чи іншої сфери законодавства. У даному випадку

об'єктом тлумачення виступає адміністративне законодавство (адміністративно-правові норми). В. Карабань, полемізуючи щодо визначення правильного підходу до розуміння об'єкта тлумачення і наводячи з цього приводу думки вчених-юристів (О. Беяневича, М. Кельмана, О. Мурашина, В. Нерсесянца, О. Скакун, Ю. Ткаченко, О. Черданцева та інших, які використовують термін «тлумачення норм права», А. Піголкіна, С. Алексєєва, Ю. Тодики, на думку яких об'єктом тлумачення є саме нормативно-правовий акт), подає твердження з цього приводу. Об'єктом тлумачення правова норма, вважає вчений, може бути лише на останніх етапах тлумачення, тому й мову треба вести про тлумачення нормативно-правових актів (їх окремих положень, у тому числі й окремих слів, включених до цього положення), а тлумачення норм права є вужчим поняттям, ніж поняття тлумачення нормативно-правових актів [12, с. 15–18]. В. Лазарев також об'єктом тлумачення вважає нормативно-правові акти, а предметом — «історичну волю нормодавця, виражену в законі» [13, с. 44]. Ю. Власов навпаки вважає об'єктом тлумачення «волю законодавства, виражену в тексті норми права», а предметом — «саму норму права, її текст, тексти пов'язаних з нею правових та неправових джерел» [14, с. 12–13]. Тут, все ж таки, доцільно погодитися із позицією Л. Чулінди, яка проаналізувала наявні наукові підходи щодо цього питання й дійшла висновку, що співвідносяться об'єкт і предмет тлумачення як рід і вид, як загальне і часткове, «для з'ясу-

вання змісту норми права відбувається тлумачення тексту нормативно-правового акта, що є об'єктом тлумачення, а у формуванні норми права з'ясовуються наміри правотворця, необхідність, умови, обставини тощо, з яких виходить творець тексту, тобто предметом тлумачення є зміст норм права, у формулюванні якого відбиваються наміри правотворця» [15, с. 19].

Адміністративне законодавство, як сукупність зовнішніх форм фіксації основних засад адміністративно-нормативного регулювання відносин, є складовою вітчизняного законодавства із притаманними специфічними особливостями, обумовленими, перш за все, своєрідністю ролі і призначення адміністративного права, яке останнім часом переживає серйозні модифікаційні процеси щодо його розуміння. За радянської доби і перших років незалежності України адміністративне право асоціювалось лише з інститутами державного управління, а його предмет становили тільки управлінські відносини. У процесі еволюційного розвитку науки адміністративного права предмет галузі адміністративного права було істотно розширено за рахунок деліктної складової, відносин, що виникають у сфері надання громадянам і юридичним особам адміністративних послуг органами публічної адміністрації, процесуальних відносин, у першу чергу, тих суспільних відносин, які виникають при реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права тощо. Все це

впливає і на адміністративне законодавство як об'єкт тлумачення.

Тобто ще одна особливість тлумачення у названій сфері законодавства — це те, що процес тлумачення нормативно-правових актів й адміністративних норм, його результативність вирізняються своєю динамічністю, яка, власне, і пов'язана з невинним розвитком та реформуванням галузі адміністративного права, постійним оновленням його предмета і прийняттям у зв'язку із цим нового масиву нормативно-правових актів у вказаній сфері, що істотно ускладнює процес тлумачення таких норм. За роки незалежності було прийнято та в подальшому змінено цілком або частково значну кількість нормативно-правових актів, які визначають правовий статус органів державної влади та місцевого самоврядування, правовий статус публічних службовців, особливості проходження публічної служби в тому чи іншому органі також внесено багато змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, прийнято Кодекс адміністративного судочинства України, крім того розроблено й низку законопроектів у цій сфері.

Інша характерна особливість — суб'єктний склад тлумачення у цій сфері. Навіть поверховий аналіз інституту тлумачення адміністративного законодавства дає підстави стверджувати, що така інтерпретація несистематизованого та розпорошеного законодавства у цій сфері відносин може здійснюватись тільки широким колом, сукупністю певних суб'єктів — їх системою. Таке явище (систему

суб'єктів тлумачення норм адміністративного законодавства) можна визначити як складну, комплексну сукупність органів, установ, організацій, фізичних і юридичних осіб, яка характеризується варіативністю зовнішніх та внутрішніх зв'язків її складових, інтелектуально-вольова діяльність яких спрямована на з'ясування і роз'яснення волі законодавця, матеріалізованої у нормі права, а також результати цієї діяльності для правильного й однакового розуміння та застосування адміністративно-правових норм. Узагальнений огляд системи суб'єктів тлумачення адміністративного законодавства дає підстави твердити про значну її складність, множинність і розмаїття внутрішніх елементів, варіативність зв'язків та їх прояву. Таку сукупність, зокрема, утворюють: — суб'єкти офіційного тлумачення (роз'яснення змісту і мети адміністративно-правових норм, яке сформульоване в нормативному акті уповноваженим органом в межах його компетенції і має обов'язкову юридичну силу для всіх суб'єктів застосування норм, які тлумачаться), до яких можна віднести: Конституційний Суд України, Верховний Суд України, Вищий адміністративний суд України, Вищий господарський суд України, органи публічної адміністрації, а також Європейський суд з прав людини, який здійснює суттєвий вплив на правозастосовче тлумачення норм адміністративного права України; — суб'єкти неофіційного тлумачення (роз'яснення змісту і мети правових норм, яке виходить від осіб, що не мають на те офіційних повноважень, а відтак, не має юридично обо-

в'язкової сили), до яких, у свою чергу, можна віднести: вчених-юристів, юристів-практиків, науково-дослідні установи, громадські організації, суб'єктів адміністративних відносин, які тлумачать адміністративно-правові норми в межах їхнього рівня правосвідомості.

Серед особливостей тлумачення адміністративного законодавства не можна не вирізнити й специфічні методи інтерпретації. Така специфіка витікає, в першу чергу, з інших, уже названих, характерних рис тлумачення адміністративного законодавства — об'єкт та суб'єкт тлумачення. Щодо методів тлумачення саме адміністративного законодавства слід зазначити, що їх треба розуміти як сукупність прийомів аналізу правових норм, розкриття їх змісту (значення) з метою практичної реалізації. Аналіз практики прийняття інтерпретаційних актів у цій сфері дає можливість розрізнити такі методи тлумачення адміністративного законодавства: 1) філологічне (граматичне, текстове, мовне) тлумачення — це з'ясування змісту адміністративної норми права через граматичний аналіз її словесного формулювання з використанням законів філології; ґрунтується на даних граматики, лексики і припускає аналіз слів, пропозицій, словесних формулювань правових норм; 2) системне тлумачення — це з'ясування значення норми адміністративного законодавства через встановлення її системних зв'язків з іншими нормами як у межах галузі адміністративного права, так і нормами інших галузей права. Сутність його полягає в тому, що норма зіставляється з іншими нормами, встановлюються її місце

і значення в певному нормативному акті, галузі права, всій правовій системі. Слід погодитись із О. Ф. Скакун, що всі норми потребують системного тлумачення, особливо норми відсилочні і бланкетні, які побудовані так, що можуть розглядатися лише в сукупності з нормами, до яких зроблено відсилання [16, с. 406], адже для адміністративного законодавства досить характерна значна кількість відсилочних та бланкетних норм; 3) історико-політичне тлумачення — це визначення значення норм права на підставі аналізу конкретних історичних умов їх прийняття; з'ясування цілей і завдань, закладених законодавцем. Важливим є врахування соціально-економічних та політичних факторів, які зумовили ініціативу і з'яву акта, процесу його обговорення. Істотне значення в історико-політичному тлумаченні мають альтернативні проекти, їх порівняння, публікації в пресі під час обговорення законопроекту, дебати в парламенті, внесені поправки, підстави їх прийняття або відхилення. Самі по собі історико-політичні дані не можуть бути джерелом розуміння закону і стати основою для прийняття юридичних рішень [16, с. 406]. Справедливим буде відзначити, що історико-політичне тлумачення не має широкого застосування у сфері адміністративного права, проте досить системно використовується при інтерпретації положень конституційного законодавства.

Таким чином, підбиваючи підсумок, зауважимо, що найбільш характерними особливостями тлумачення адміністративного законодавства і його норм є об'єкт та система суб'єктів

такого тлумачення, складність і динамічність процесу тлумачення актів адміністративного законодавства, специфіка способів (методів) тлумачення. Саме цим питанням, враховуючи стан правозастосування у вказаній сфері відносин, має бути приділена ґрунтовна увага представниками адміністративно-правової науки в подальших наукових дослідженнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Самсін І.Л.* Тлумачення актів законодавства про оподаткування України: автореф. дис. ... к.ю. н.: 12.00.07 [Електронний ресурс] / І.Л. Самсін; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2009. — 18 с.
2. *Карабань В.Я.* Тлумачення актів цивільного законодавства України: автореф. дис. ... к.ю. н.: 12.00.03 [Електронний ресурс] / В.Я. Карабань; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2007. — 20 с.
3. *Матвєєва Л.Г.* Юридична природа та місце офіційних інтерпретаційних актів у правовій системі України: Автореф. дис. ... к.ю. н.: 12.00.01 [Електронний ресурс] / Л.Г. Матвєєва; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2005. — 20 с.
4. *Капліна О.В.* Правозастосовне тлумачення судом норм кримінально-процесуального права: автореф. дис. ... д. ю. н.: 12.00.09 [Електронний ресурс] / О.В. Капліна; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2009. — 40 с.
5. *Булгаа А.* Міжнародно-правова практика тлумачення норм міжнародних договорів: Автореф. дис. ... к.ю. н.: 12.00.11 [Електронний ресурс] / А. Булгаа; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2003. — 23 с.
6. *Сліденко І.Д.* Тлумачення Конституції України: питання теорії і практики в контексті світового досвіду: Автореф. дис. ... к.ю. н.: 12.00.02 [Електронний ресурс] / І.Д. Сліденко; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2001. — 20 с.
7. *Тодика Ю.* Способи тлумачення конституції і законів України Конституційним судом / Ю. Тодика // Вісник академії правових наук України. — 2001. — № 2. — С. 52.
8. *Михайлович Д.М.* Офіційне тлумачення закону: Автореф. дис. ... к.ю. н.: 12.00.01 [Електронний ресурс] / Д.М. Михайлович; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2003. — 19 с.
9. *Савчин М.В.* Конституційний суд України як гарант конституційного ладу: Автореф. дис. ... к.ю. н.: 12.00.02 [Електронний ресурс] / М.В. Савчин; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. — К., 2003. — 17 с.
10. *Чулінда Л. І.* Юридико-лінгвістичне тлумачення текстів нормативно-правових актів: Автореф. дис. ... к.ю. н.: 12.00.01 [Електронний ресурс] / Л. І. Чулінда; Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2003. — 17 с.
11. *Власов Ю. Л.* Проблеми тлумачення норм права: Автореф. дис. ... к.ю. н.: 12.00.01 [Електронний ресурс] / Ю. Л. Власов; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. — К., 2000. — 17 с.
12. *Карабань В.Я.* Вказ. пр. — 193 с.
13. *Лазарев В.В.* Толкование права // проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. — М.: Норма, 2001. — 832 с.
14. *Власов Ю.Л.* Вказ. пр. — 180 с.
15. *Чулінда Л. І.* Вказ. пр. — 152 с.
16. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права: Підручник. 2-е вид./Скакун О.Ф./Пер. з рос. — Харків: Консум, 2005. — 656 с.