

ПРИНЦИПИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ СУЧАСНОГО ВІТЧИЗНЯНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

PRINCIPLES OF SYSTEMATIZATION MODERN NATIONAL TORT ADMINISTRATIVE LAW

Джагунов Г.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
заступник начальника ФГБ з навчально-методичної роботи
Харківського національного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена питанням систематизації вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства. Одна з головних причин проведення його систематизації – це своєрідне очищення від усього застарілого й недіючого. Така діяльність багато в чому зумовлена необхідністю впровадження нових методів управління в адміністративно-правовій сфері та реформуванням владних структур.

Ключові слова: систематизація, адміністративне право, адміністративно-деліктний закон, принципи, законодавство про адміністративні правопорушення.

Статья посвящена вопросам систематизации отечественного административно-деликтного законодательства. Одна из главных причин проведения его систематизации – это своеобразное очищение от всего устаревшего и бездействующего. Такая деятельность во многом обусловлена необходимостью внедрения новых методов управления в административно-правовой сфере и реформированием властных структур.

Ключевые слова: систематизация, административное право, административно-деликтный закон, принципы, законодательство об административных правонарушениях.

Article is devoted to the systematization of national administrative and tort law. One of the main reasons for it to systematize – a kind of purification from all outdated and invalid. This activity is largely due to the need to introduce new management methods in administrative and legal reform of the sector and authorities.

Key words: classification, administrative law, administrative tort law principles, legislation on administrative offenses.

Актуальність теми. Докорінні демократичні перетворення в нашому суспільстві характеризуються складними й суперечливими процесами. Такий стан багато в чому пояснюється економічною та фінансовою кризами в країні, розгулом корупції й злочинності, соціальним напруженням у суспільстві. Реформи, що проводяться в Україні, вимагають інтенсивного законотворення, його всебічного та ефективного впливу на всі новітні процеси.

Необхідність правової реформи в країні є об'єктивним процесом, який умовлений низкою соціальних, політичних, економічних і правових передумов. Серед них можна виділити такі: створення основ демократичної правової державності, відповідних їй установ та інститутів публічної влади; функціонування багатопартійної політичної системи; завершення формування ринкової економіки, розвитку відносин приватної власності в різних секторах. Усе це створило потребу в нормативній базі, що відповідає завданням намічених перетворень.

Метою статті є розкриття сутності принципів систематизації вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства. Значення науково обґрунтованої систематизації адміністративно-деліктного законодавства важко переоцінити. На нашу думку, маючи справу з систематизованою правовою інформацією, законодавець набагато успішніше й із меншими витратами сил і часу може виявляти неузгодженість, суперечності, проблеми правового регулювання й уживати заходів щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Як основні елементи концепції правової реформи виділяються питання правового забезпечення найважливіших напрямів формування та функціонування української державності й розвитку повноцінного громадянського суспільства.

Мова йде як про регулювання суспільних і політичних відносин за допомогою права, так і про перетворення самого права. Право має розглядатися як основа функціонування державної влади. Роль права в житті суспільства – це забезпечення створення таких політико-державних інститутів, які передбачають вирішення багатьох конфліктів за допомогою правових механізмів і водночас реалізацію прав і свобод, потреб та інтересів особи, соціальних груп і суспільства загалом.

Будь-яка науково обґрунтована систематизація обов'язково повинна бути основана на певних принципах.

Як загальнообов'язкова вимога принцип виконує відповідну регулятивну функцію й безпосередньо впливає на суспільні відносини. У цьому сенсі принцип можна кваліфікувати як самостійний структурний елемент права поряд із нормою як класичною моделлю нормативного припису та нетипового нормативного припису. Однак визначальною для принципу є функція загального нормативного орієнтиру з наступною конкретизацією у відповідних нормах права [1, с. 62].

Загалом поняття принципу систематизації потрібно розглядати як керівну, основну ідею, що концентрує в собі досягнення науки і практики, виражає інтереси

суспільства й виконує функцію загальнононормативного орієнтуру здійснення цієї діяльності.

Термін «принцип» походить від лат. *principium* – основа, початок – і перекладається так: 1) основне, вихідне положення теорії, учення тощо; керівна ідея, основне правило діяльності; 2) внутрішнє переконання, погляд, що визначає норму поведінки; 3) основа устрою, дії будь-якого механізму приладу [2, с. 409]. Довідкова література визначає принципи як центральне поняття, основу системи, узагальнення та поширення будь-якого положення на всі явища тієї галузі, з якої цей принцип було абстраговано [3, с. 362].

Потрібно погодитися з думкою В.М. Горшенева та І.Б. Шахова про те, що безпосередньо змістовним у принципі варто вважати загальнообов'язкову вимогу, яка формує ідею, причому загальнообов'язковість принципу специфічна порівняно із загальноприйнятною нормою права. Принципу не властива чітко виражена формальна визначеність, рівень його нормативності значно ширший. Вони ж указують на те, що в ньому закладена основна ідея, яка є найвищою концентрацією теорії та практики, свого роду синтезом роздумів і досвіду [4, с. 74].

А.М. Школик під принципами розуміє науково розроблені й апробовані практикою політичні, організаційні та правові основи організації діяльності, що забезпечують її ефективність [5, с. 61].

М.В. Костенніков і А.В. Куракін у своїй праці акцентують увагу на тому, що правові принципи набувають значення імперативних вимог, конкретних правил і зобов'язують правозастосувальників до певної поведінки або встановлюють ті чи інші заборони. Якість законів та ефективність правового регулювання багато в чому залежить від того, як у них сформульовано й розкрито принципи [6, с. 4].

У цьому зв'язку доцільно визначити основні положення про принципи систематизації адміністративно-деліктного законодавства.

Під принципами систематизації адміністративно-деліктного законодавства потрібно розуміти основоположні вимоги нормативного характеру, якими належить керуватися під час вибору виду, способу, форми та властивостей систематизації. Варто погодитися з думкою авторів, що це прикладні принципи, які узагальнюють ідеї законодавчого вираження норм права. Вони відрізняються від принципів права і за призначенням, і за змістом. Принципи адміністративного права визначають умови застосування норм, межі визначеної поведінки й наслідки недотримання встановлених правил, а принципи кодифікації зумовлюють правила законодавчого вираження адміністративно-правових норм. Це планування, прогнозування, використання різних прийомів законодавчої техніки, експертизи законопроектів [6, с. 8].

На думку І.С. Федорова, лише поєднавши доктринальні положення про принципи адміністративного права та принципи кодифікації адміністративного законодавства з урахуванням змін і доповнень, які зумовлені поточними соціально-економічними й політичними змінами, можна визначити і проаналізувати принципи саме кодифікації адміністративно-деліктного законодавства України [1, с. 63].

Принципи законодавства про адміністративні правопорушення – це законодавчо закріплені вихідні сутнісні положення цієї галузі законодавства, обов'язкові як для правозастосувача, так і законодавця.

За підсумками сучасного етапу систематизації законодавства про адміністративні правопорушення, принципи повинні стати одним із найважливіших інститутів Загальної частини цієї галузі законодавства.

Однак у чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення принципи не знайшли свого повного формулювання й законодавчого закріплення [7]. Включення в майбутній основний адміністративно-деліктний закон групи статей, присвячених правовим принципам, не тільки збагатить концептуальний зміст законодавства про адміністративні правопорушення, а й буде сприяти підготовці та прийняттю більш якісних законів про адміністративні правопорушення. Сформульовані в правових приписах принципи, як засвідчує практика, також сприяють більш ефективній реалізації завдань і функцій законодавства про адміністративні правопорушення.

Принципи законодавства про адміністративні правопорушення є другими за значенням компонентами понятійного апарату законодавства про адміністративні правопорушення після його завдань. Якщо завдання визначають призначення цієї галузі законодавства, то принципи вказують на те, як повинні здійснюватися ці завдання.

Предмет законодавчої регламентації під час формулювання принципів законодавства про адміністративні правопорушення окреслюється основними категоріями (базовими поняттями) цього законодавства – адміністративне правопорушення й адміністративне стягнення. Принципи в певному сенсі впорядковують зміст цих категорій.

Розглянемо більш детально сучасний стан, перспективи законодавчої регламентації принципів законодавства про адміністративні правопорушення, а також їх значення в оцінюванні змістово-правової легальності законів про адміністративні правопорушення.

Аналіз виявляє, що, на нашу думку, у реформованому основну адміністративно-деліктному законі повинні бути в окремих статтях закріплені такі принципи законодавства про адміністративні правопорушення:

- 1) законність;
- 2) рівність громадян перед законом;
- 4) особистий характер відповідальності;
- 5) справедливість відповідальності;
- 6) гуманізм відповідальності.

У чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення у визначенні нормативно-правової основи відповідальності за адміністративні правопорушення використовується термін «законодавство», який указує на об'єднання в межах законодавства про адміністративні правопорушення як законів, так і підзаконних актів.

У процесі законодавчої діяльності повинен реалізовуватися й дотримуватися конституційний принцип поділу влади. З іншого боку, мова йде про прийняття нормативних актів про відповідальність за адміністра-

тивні правопорушення, яка передбачає застосування до правопорушників певних правообмежень. А встановлення правообмежень як заходів відповідальності підзаконними актами неприпустиме [8, с. 72].

З урахуванням викладеного вимагає перегляду чинна практика регулювання відносин відповідальності за адміністративні правопорушення у формі підзаконних актів.

Отже, під час оцінювання змістово-правової легальності законів про адміністративні правопорушення на предмет їх відповідності принципу законності повинні враховуватися розглянуті вище вимоги до форми акта, а також предметно-регламентаційна вимога принципу законності.

Рівність громадян перед законом – цей принцип відображає адміністративно-правовий аспект конституційного принципу рівності всіх перед законом і судом. Відповідно до Конституції України, держава гарантує рівність прав і свобод людини та громадянина незалежно від статі, раси, національності, мови, походження, майнового й посадового становища, місця проживання, ставлення до релігії, переконань, належності до суспільних об'єднань, а також інших обставин. Конституцією України забороняються будь-які форми обмеження прав громадян за ознаками соціальної, расової, національної, мовної чи релігійної належності [9].

Принцип особистого характеру відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення не закріплений в окремій статті Кодексу України про адміністративні правопорушення. Однак це не свідчить про те, що цей принцип не відомий законодавству про адміністративні правопорушення.

У чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутня окрема норма про принцип особистої відповідальності, і це можна розглядати як техніко-юридичну прогалину. Річ у тому, що відсутність принципу особистої відповідальності виключає регламентацію в цьому законі на єдиній концептуальній основі водночас відповідальності фізичних і юридичних осіб.

Отже, на нашу думку, щоб зняти зазначену концептуальну суперечність, потрібно, щоб відповідальність колективних суб'єктів породжувалася протиправними діяннями конкретних осіб, проте вона не може мати персонального характеру.

Принцип справедливості відповідальності ґрунтується на етичній категорії справедливості. Як предмет законодавчої регламентації виступає тільки один аспект вияву цього принципу в межах законодавства про адміністративні правопорушення – справедливості визначення обсягу відповідальності за адміністративне правопорушення. Справедливою можна вважати лише тільки ту міру відповідальності, яка максимально враховує характер учиненого адміністративного правопорушення.

Уважаємо, що принцип гуманізму відповідальності, як й інші принципи законодавства про адміністративні правопорушення, доцільно закріпити в окремій статті адміністративно-деліктного закону. Для оцінювання змістово-правової легальності законів про адміністра-

тивні правопорушення з позицій принципу гуманізму відповідальності доцільно враховувати наведену нормативну вимога.

На жаль, у практиці адміністративно-деліктної законотворчості допускалися випадки нормотворчих порушень принципів законодавства про адміністративні правопорушення, що на законних підставах тягло порушення прав і законних інтересів громадян та організацій.

За органом, що прийняв нормативно-правовий акт, систематизацію адміністративно-деліктного законодавства можна поділити на акти правотворчих суб'єктів, акти місцевого самоврядування, акти міжнародних організацій (акти органів законодавчої влади; акти Президента України; акти органів виконавчої влади; акти органів судової влади).

За формою акта – адміністративно-правові акти одного й того самого органу можуть бути підготовлені в різній формі. Наприклад, закон може існувати у формі основ законодавства, кодексу. Відомчі акти видаються у формі наказів, положень, інструкцій, листів, указівок тощо.

У зв'язку з тим, що на сьогодні коло правових документів, для яких потрібна юридична класифікація, істотно розширюється, видається обґрунтованим використовувати класифікацію актів за такими типами акта: нормативні правові акти, прийняті державними органами; нормативні правові акти, прийняті безпосередньо народом у процесі референдуму; нормативно-правові договори; корпоративні акти, звичаї, традиції, визнані державою правовими.

Під час створення, наприклад, комплексних комп'ютерних систем із широкого кола актів цей поділ інформаційних масивів життєво необхідний для того, щоб під час пошуку не відбувалося змішання різних видів документів, коли поділ за типом включається в предметний показник. Тому під час створення комплексних систем його доцільно використовувати, і це буде принципом класифікації. У виданнях і системах із великою сукупністю актів цей принцип не використовується.

За хронологією (за часом прийняття акта) – акти розташовуються за датою їх прийняття. Така підстава може бути використана як додаткова класифікаційна ознака під час формування інформаційного масиву з інших підстав класифікації.

Як підставу для окремого класифікатора можна використовувати дату реєстрації відомчого акта в Мін'юсті України. Це дасть змогу швидко провести пошук акта, якщо відома дата державної реєстрації, а дата видання акта невідома.

За номером акта – деяку групу актів можна класифікувати за номером, присвоєним акту під час його прийняття. Можна передбачити можливість включення в систему класифікації поряд із класифікатором.

За алфавітним принципом – для систематизації нормативно-правових актів виділяються питання, що становлять професійний інтерес, юридичні терміни, найбільш часто вживані правові поняття. Вони розташовуються, як правило, в алфавітному порядку.

У алфавітну класифікацію можуть бути закладені різні словники: перелік юридичних термінів, що включає в себе нормативно важливі; загальноправовий тезаурус; перелік аббревіатур і скорочених слів, які використовуються в законодавстві. Цей вид пошуку може бути корисний як допоміжний інструмент.

За предметним принципом – в основі більшості чинних та наявних у минулому систематизацій (як офіційних, так і неофіційних) адміністративно-правових актів і, відповідно, тих класифікаторів, на яких ці систематизатори основані, лежить предмет правового регулювання. Але щоб вирішити, як саме потрібно й можна рухатися цим шляхом під час розроблення загальноправового класифікатора, необхідно точно визначити, що потрібно в цьому випадку розуміти під предметом правового регулювання.

У принципі підставою для предметної класифікації адміністративно-правових актів можуть слугувати галузі законодавства – основні ланки горизонтальної структури системи законодавства. Однак таким поділом неможливо охопити все законодавство, адже поняття «галузь законодавства» включає різнопланові явища [10, с. 129].

Окрім галузевих актів, що містять норми однієї галузі права, є комплексні акти, де наявні норми кількох галузей права. Відповідно, крім однорідних галузей законодавства, існують галузі законодавства, що об'єднують акти норм різних галузей права.

Не відповідає завданням загальноправового класифікатора й система нормативних актів із тематичною ознакою (тематичний принцип). Більшість нормативних актів і, відповідно, правових норм присвячено регулюванню відносин, які пов'язані з певними об'єктами матеріального світу. Такі нормативні акти наділені певною темою, якій вони й присвячені.

Проте класифікація адміністративно-правових актів тільки за тематичним ознакою, як правило, неможлива. Головна перешкода – існування в законодавстві галузей нормативних актів, які утворюються за іншою ознакою: на базі певних самостійних галузей права. Предметом відповідних галузей законодавства й актів є не певна «тема», а конкретна галузь суспільних відносин: адміністративних, майнових, відносин, пов'язаних із

учиненням адміністративних проступків, їх розглядом і притягненням до відповідальності.

Принцип тематичної класифікації може бути використаний для систематизації обмежених нормативних масивів (наприклад, актів певного міністерства або одного органу місцевого самоврядування). Вихід полягає в тому, щоб, використовуючи класифікацію нормативних актів за предметними ознаками (за предметом правового регулювання), поєднати при цьому можливість предметно-галузевої та предметно-тематичної класифікацій. Такий поділ поєднує класифікацію за галузевою й тематичною ознаками.

Предметом регулювання, що лежить в основі цієї класифікації, є суспільні відносини певного виду, однорідні за своєю природою, або галузі різнорідних за природою суспільних відносин, що об'єднуються тематичною ознакою. Підстава предметної класифікації – поєднання самостійних галузей законодавства з комплексними, які регулюють різні сфери суспільного життя.

Висновки. Отже, під принципами систематизації адміністративно-деліктного законодавства можна розуміти основоположні вимоги нормативного характеру, якими належить керуватися під час вибору способу, форми, ознак, властивостей та інших характеристик об'єктів як підставами класифікації під час побудови класифікаційних схем.

Проаналізувавши систему і зміст принципів систематизації сучасного вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства, хочеться наголосити, що під час формулювання основних засад адміністративно-деліктного законодавства важливим є дотримання як вимог щодо форми та процедури здійснення вказаної діяльності, так і відповідних принципів. До основних принципів можна зарахувати такі: верховенство права; законність; відповідність мети й завдань кодифікації адміністративно-деліктного законодавства рівню соціально-економічного розвитку суспільства (об'єктивність); гуманізм; науковість; професіоналізм; плановість; гармонізація національних адміністративно-процедурних норм із міжнародно-правовими нормами; публічне обговорення; техніко-юридична досконалість кодифікованого акта.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Федоров І.С. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.О. Федоров. – Запоріжжя, 2006. – 186 с.
2. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1989. – 624 с.
3. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Политиздат, 1991. – 560 с.
4. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М., 1987. – 176 с.
5. Школик А.М. Кодифікація адміністративного законодавства: основні напрямки / А.М. Школик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.lawyer.org.ua/?w=rl=151lid=503.
6. Костенников М.В. Принципы кодификации административного права России / М.В. Костенников, А.В. Куракин // Право и политика. – 2001. – № 6. – С. 4–9.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-X (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
8. Принцип верховенства права: Проблеми теорії та практики: у 2 кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемчушенка. – К. : Конус-Ю, 2008. – Кн. 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В.Б. Авер'янов. – 2008. – 314 с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%C2%D0>.
10. Лория В.А. Административный процесс и его кодификация : [монография] / В.А. Лория. – Тбилиси, 1986. – 281 с.