



КОДИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА УКРАИНЫ: ПОНЯТИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Иван ЛОГАЧЁВ,

соискатель

Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The article is devoted to the main approaches of formation of the definition “codification”. The analysis of interrelation between the concepts “codification” with other types of systematization of legislation is realized. The main directions of further development of the codification of administrative and tortious legislation in Ukraine are determined. The author of the paper points out that the conceptual source of administrative liability is the Constitution of Ukraine, but the specific rules regulating the issues of administrative liability are contained in the Code of Ukraine on Administrative Offences, which was adopted in the 80s of the last century. Special attention is paid to the current state, when Ukrainian society is going through a typical turning-point in the awareness of human rights and freedoms.

Key words: codification, incorporation, consolidation, harmonization of legislation, administrative and tortious legislation, codification of administrative and tortious legislation of Ukraine.

Аннотация

Статья посвящена основным подходам к формированию определения понятия «кодификация». Осуществлен анализ отношения понятий «кодификация» с другими видами систематизации законодательства. Определены главные направления дальнейшего развития кодификации административно-деликтного законодательства в Украине. В работе указывается на то, что концептуальным источником административной ответственности является Конституция Украины, но конкретные нормы, регулирующие вопросы административной ответственности, содержатся в Кодексе Украины об административных правонарушениях, который был принят в 80-х годах прошлого века. Уделено внимание современному состоянию, когда украинское общество переживает характерный перелом в осознании прав и свобод человека.

Ключевые слова: кодификация, инкорпорация, консолидация, гармонизация законодательства, административно-деликтное законодательство, кодификация административно-деликтного законодательства Украины.

Постановка проблемы. Создание абсолютно новой правовой базы не могло быть одномоментным, поэтому во многих сферах общественных отношений длительное время приходилось и приходится пользоваться старыми правовыми актами, приспособлявая их к новым условиям.

Однако такая ситуация не может продолжаться бесконечно долго. На определенном этапе общественного развития необходимым становится переосмысление концептуальных основ нормативно-правового регулирования тех или иных общественных отношений с учетом требований настоящего, приведения их в соответствие с насущными потребностями общества.

Не составляют исключения и административно-деликтные отношения, нормативная модель которых представляет собой институт административной ответственности. С одной стороны, развитие этого института до сих пор происходит на принципах, заложенных еще в советское время, с учетом соответствующей идеологии, а с другой – наблюдается его распространение на отношения, которые просто не существовали и не могли существовать в то время. В основном это обусловлено трансформацией механизмов государственного регулирования

экономики и изменением понимания характера отношений между человеком и государством.

Целью статьи является определение этимологического значения понятия «кодификация» и анализ его соотношения с другими видами систематизации законодательства, а также определение главных направлений дальнейшего развития кодификации административно-деликтного законодательства в Украине.

Изложение основного материала.

Концептуальным источником административной ответственности является Конституция Украины, в частности п. 22 ст. 92, в которой говорится, что исключительно законами Украины определяются основы гражданско-правовой ответственности; действия, являющиеся преступлениями, административными или дисциплинарными правонарушениями, и ответственность за них. Она также базируется на положениях актов Верховной Рады Украины, Президента Украины, Кабинета Министров Украины, центральных и местных органов исполнительной власти.

Конкретные нормы, регулирующие вопросы административной ответственности, содержатся в Кодексе Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП) [1], который был при-

нят в 80-х годах прошлого века. Именно он занимает центральное место в системе законодательства Украины об административной ответственности.

С момента первой кодификации административно-деликтного законодательства в украинском обществе произошли существенные изменения, которые требуют проведения значительных законодательных работ, направленных на упорядочение правовых норм административно-деликтного законодательства, которые не соответствуют реалиям и требованиям. И. Федоров справедливо отмечает: «Административное право, административное законодательство, в частности их деликтная составляющая, являясь одним из основных средств проведения административной реформы, сама нуждается в реформировании, поскольку по своему содержанию не соответствует требованиям становления и развития демократического, правового, социального государства. Даже несмотря на многочисленные изменения и дополнения в КУоАП, она не согласуется с новой концепцией института административной ответственности, а другие многочисленные действующие нормативно-правовые акты – составляющие административно-деликтного законодательства – преимущественно фрагментарно



определяют основы административной ответственности. Такое положение дел существенно затрудняет нормотворческую и правоприменительную деятельность в соответствующей сфере отношений, создает многочисленные проблемы в деятельности субъектов административной юрисдикции, негативно влияет на степень защищенности прав, свобод лиц, привлекаемых к административной ответственности, обуславливает необходимость проведения очередного этапа кодификации отечественного административно-деликтного законодательства, разработки и принятия нового кодифицированного акта» [2, с. 5].

Следует отметить, что административно-деликтное право – одна из немногих подотраслей отечественного административного права, для которой в разные исторические периоды характерной было наличие кодифицированных актов, в том числе и кодексов как источников права. Следует отметить, что сам термин «административно-деликтное право» является относительно новым для отечественной административно-правовой доктрины. Его можно встретить в работах ученых-административистов, вышедших в свет в XXI веке (например, работы В. Колпакова, Т. Коломоец, Д. Лукьянца, Р. Мельника, И. Федорова и др.). С того времени использование термина «административно-деликтное» получило распространение в научной отраслевой среде. Появляются монографии В. Колпакова «Административно-деликтный правовой феномен», И. Федорова «Кодификация административно-деликтного законодательства Украины», Д. Лукьянца «Административно-деликтные отношения в Украине», учебное пособие В. Колпакова «Административная ответственность (административно-деликтное право)», коллективный труд представителей Центра политико-правовых реформ «Административно-деликтное законодательство: зарубежный опыт и предложения реформирования в Украине» и т. д. [3, с. 62].

Понятие «кодификация» происходит от лат. «codificatio» (образовалось в результате слияния слов «codex» и «facere»), что означает «создание водородом закона» и трактуется как систематизация законов государства по отдельным отраслям права, как правило, с просмотром и отменой устаревшего законодательства [4, с. 239]. С. Алексеев подчеркивает пра-

вотворческую сущность кодификации, которую он определяет как «такой вид правотворчества, при котором обеспечивается системное нормативное регламентирование данного вида общественных отношений путем издания единого, юридически и логически целостного, внутренне согласованного нормативного акта (основ, кодекса), который отражает содержание и юридическую структуру обособленного подразделения системы права». По мнению ученого, главная особенность кодификации как способа систематизации проявляется в том, что упорядочение нормативного материала достигается рамках особого высоко-го вида правотворчества – системного [5, с. 254]. По мнению В. Грищука, кодификация – это вид систематизации, который является родовой категорией по инкорпорации (систематизации), однако при этом кодификация и систематизация (инкорпорация) остаются самостоятельными, независимыми друг от друга категориями [5, с. 24]. А. Рогач считает, что кодификация является наиболее совершенной формой систематизации и рассматривает категорию «кодификация» в двух плоскостях: 1) как самостоятельную отрасль науки, которая развивается на эмпирическом уровне; 2) как вид, форму правотворческой деятельности, осуществляемой на научной основе [7, с. 8].

В. Котюк отмечает, что систематизация происходит в трех формах (видах): инкорпорация, кодификация и создание свода законов как соединения всех форм систематизации, в том числе и принятие новых нормативных актов [8, с. 61]. По мнению В. Лазарева, видами систематизации являются инкорпорация, кодификация и консолидация. Кодификация охватывает как внешнюю, так и внутреннюю отделку актов, предусматривает внесение в их содержания существенных изменений и дополнений и отмену устаревших принципов и норм, создание новых. Кодификация может осуществляться только правотворческими органами государства и является разновидностью правотворчества [9, с. 164–165]. В. Корельский и В. Перевалов выделяют два основных вида систематизации: инкорпорацию и кодификацию [10, с. 320–321]. Таким образом, большинство ученых отмечают правотворческую сущность кодификации, что отличает ее от других видов систематизации (инкорпорации и консолидации).

Напомним, что понятие «инкорпорация» происходит от латинского слова «incorporation» и означает включение в свой состав, присоединение [4, с. 199]. Инкорпорация направлена на упорядочение нормативно-правовых актов в сборники или собрания путем размещения их в хронологическом порядке или по предмету регулирования. Понятие же «консолидация» происходит от латинского слова «consolidatio», составляющими которого являются «con» – «вместе», а также «solidare» – «скреплять, укреплять, сращивать; укрепление, объединение ради какой-либо цели» [4, с. 252]. Консолидация представляет собой процесс объединения в единый нормативно-правовой акт нескольких актов, которые регулируют определенную сферу общественных отношений, без изменения их содержания.

Таким образом, инкорпорация и консолидация, в отличие от кодификации, не влияют на содержание нормативно-правовых актов, они лишь меняют их внешнюю форму. Кодификация же является процессом возведения различных нормативно-правовых актов в единый, внутренне согласованный и структурированный акт путем переработки их содержания. Как отмечает Д. Астахов, кодификация предполагает как разновидности нормотворческой и систематизирующей деятельности государства приведения формы и содержания законодательства в соответствие с назревшими интересами и потребностями общества, его благоустройством и совершенствованием, что осуществляется с помощью специфического организационно-правового механизма путем создания и издания логично и юридически целостного, единого сводного, внутренне согласованного нормативного акта – кодекса, который отражает внутриотраслевую специфику правовых отношений [11, с. 175].

Следует отметить, что эффективное правовое сопровождение реформ, осуществляемых сегодня в Украине, предусматривает дальнейшую систематизацию административного законодательства, прежде всего путем его кодификации. Поскольку осуществить кодификацию норм административного законодательства одновременно и в одном акте объективно невозможно, целесообразно осуществить поэтапную кодификацию в отдельных областях и институтах административно-правового регулирования.



Каждый этап этого процесса должен завершаться подготовкой отдельных частей будущего обобщающего Административного кодекса Украины в виде соответствующих томов (или «книг»), которые должны иметь кодифицированный характер.

Примерная структура (с учетом очередности принятия) Административного кодекса Украины должна включать: 1) Кодекс об административных правонарушениях; 2) Административно-процессуальный кодекс; 3) Административно-процедурный кодекс; 4) Кодекс общих правил поведения государственных служащих, а также некоторые другие кодифицированные акты. Таким образом, кодификация административно-деликтного законодательства путем принятия Кодекса об административных правонарушениях является одной из главных и приоритетных задач административной реформы в Украине. По нашему мнению, кодификация административно-деликтного законодательства должна предусматривать существование единого кодифицированного акта, определять как общие принципы привлечения к административной ответственности, так и перечень административных проступков, за которые такая ответственность будет наступать.

При этом, на наш взгляд, целесообразно руководствоваться следующими положениями: 1) предметом кодификационной работы должны стать главные, важнейшие административно-деликтные правовые нормы; 2) нормы особенной части административно-деликтного закона, которые имеют межотраслевой характер, необходимо группировать в соответствии с объектом проступка, соответствующего назначению нового Кодекса как единого кодифицированного законодательного акта, устанавливающего административную ответственность за совершение административных проступков; 3) необходимо соблюдать отдельную кодификацию материальных и процессуальных норм административно-деликтного права. Именно поэтому в новом Кодексе необходимо четко разграничить Общую и Особенную части. При этом в Общей части должны быть отражены материальные нормы, которые будут определять общие принципы привлечения к административной ответственности, а в Особенной части – нормы, которые бы закрепляли виды адми-

нистративных проступков в зависимости от объекта проступка, за совершение которого предусмотрена административная ответственность. Что же касается процессуальных норм, то, на наш взгляд, они должны быть сосредоточены в отдельном нормативном кодифицированном акте – Административно-процессуальном кодексе, который бы регламентировал порядок осуществления административного производства по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, в новом административно-деликтном законе нужно четко определить систему принципов, на которых будет базироваться административная ответственность. На основе анализа действующего Кодекса Украины об административных правонарушениях к таким принципам можно отнести принципы законности, охраны интересов государства и личности, равенства правонарушителей как участников административного производства, установление объективной истины по делу, гласности, оперативности, публичности административного производства, определенности компетенции органов (должностных лиц) по осуществлению административного производства и тому подобное. Вместе с тем в действующем Кодексе Украины об административных правонарушениях не нашел своего отражения принцип неотвратимости административной ответственности, который является базовым для института административной ответственности. Кроме того, разграничение принципов административно-деликтного закона должно происходить с учетом материальных и процессуальных норм, что связано прежде всего с необходимостью соблюдать отдельную кодификацию материальных и процессуальных норм административно-деликтного права.

Учитывая это, хотелось бы определить основные критерии, которые должны быть учтены при проведении кодификации административно-деликтного законодательства: 1) предметом кодификационной работы должны стать главные, важнейшие административно-деликтные правовые нормы; 2) необходимо четко разграничить Общую и Особенную части административно-деликтного закона. При этом в Общей части должны быть отражены материальные нормы, которые будут определять общие принципы привлечения к административ-

тивной ответственности, а в Особенной части – нормы, которые бы закрепляли виды административных проступков в зависимости от объекта проступка, за совершение которого предусмотрена административная ответственность; 3) нормы особенной части административно-деликтного закона, которые имеют межотраслевой характер, необходимо группировать в соответствии с объектом проступка, соответствующего назначению нового Кодекса как единого кодифицированного законодательного акта, устанавливающего административную ответственность за совершение административных проступков; 4) необходимо соблюдать отдельную кодификацию материальных и процессуальных норм административно-деликтного права. При этом кодификация материальных и процессуальных норм административно-деликтного законодательства должна происходить параллельно, ведь именно процессуальные нормы дают возможность эффективно и в полной мере применять материальное законодательство; 5) необходимо повысить роль общих положений административно-деликтного законодательства в качестве основных фундаментальных начал, на которых должна строиться и функционировать вся система административной ответственности; 6) при кодификации следует исходить из принципа максимального охвата общественных отношений, которые подлежат административно-деликтному регулированию. В связи с вышеизложенным следует отметить, что кодификация является наиболее подходящей для систематизации административно-деликтного законодательства в Украине как государства, где главной ценностью признается человек, его права и свободы. Именно благодаря кодификации законодательства можно обеспечить единый подход к урегулированию общественных отношений в административно-деликтной сфере, а также обеспечить единство в понимании законодательных принципов как основополагающих начал нормотворческой деятельности. Вместе с тем процесс кодификации административно-деликтного законодательства должен базироваться на ее общих принципах с учетом провозглашенных Конституцией Украины приоритетов, а также отвечать современным требованиям правового, социального, демократического государства.



Выводы. Вопрос реформирования административного, в том числе и административно-деликтного, законодательства, разработка и принятие нового кодифицированного административно-деликтного нормативно-правового акта, который бы отвечал современным требованиям правового, социального, демократического государства, являются весьма актуальными, и составляют приоритетные направления реформы, осуществляемой в Украине.

Список использованной литературы:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х (зі змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Федоров І. Кодифікація адміністративного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. Федоров. – Запоріжжя, 2006. – 186 с.
3. Коломоець Т. Кодекс як джерело адміністративного права України: історія, сучасність та перспективи : [монографія] / Т. Коломоець, Ш. Гаджиева. – Запоріжжя : ЗНУ, 2014. – 176 с.
4. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М. : Русский язык, 1989. – 624 с.
5. Алексеев С. Общая теория права : в 2 т. / С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.
6. Грищук В. Кодифікація кримінального законодавства України: проблеми історії, методології та теорії : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 / В. Грищук ; Київський університет імені Тараса Шевченка. – К., 1992. – 50 с.
7. Рогач О. Кодифікаційні акти в системі законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О. Рогач ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2003. – 18 с.
8. Котюк В. Теорія права : [навч. посібник для юрид.фак. вузів] / В. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
9. Теория государства и права : [учебник для вузов] / под ред. В. Лазарева. – М. : Норма, 2001. – 616 с.
10. Теория государства и права : [учебник для вузов] / под ред. В. Корельского и В. Перевалова. – М. : Норма, 2000. – 616 с.
11. Астахов Д. Об'єкт кодифікації адміністративно-процедурного законодавства України / Д. Астахов // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 175–180.

ИНСТИТУТ ОБЖАЛОВАНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ПРАВОВОЙ ОПЫТ

Дмитрий ЛУЧЕНКО,

кандидат юридических наук, доцент, докторант

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The article devotes to main trends of developing of appeal of administrative acts in European law and law of European states. The author pays attention to the role of appealing of administrative acts in democratic states. The limitations of right on appealing in the light of European standards are analyzed. Author also researches models of administrative appealing in European countries, e.g. in the aspects of its facultative (obligatory) character and correlation with court appealing. The problem of alternative means of dissolving of administrative disputes (mediation, negotiation) is also analyzed. The author proves that establishing of those means in Ukrainian law is inappropriate.

Key words: European standards of legal regulation, administrative appeal, legal conflict, administrative justice

Аннотация

Статья посвящена рассмотрению основных тенденций развития в европейском праве института обжалования решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий. Обращается внимание на роль института обжалования административных актов в демократическом государстве. Анализируются пределы права на обжалование в свете европейских стандартов. Рассматриваются модели административного обжалования в европейских странах, в том числе в аспекте его факультативности (обязательности) и соотношения с судебным обжалованием. Изучается проблема альтернативных способов разрешения административных споров (медиация, переговоры). Доказывается, что их закрепление на законодательном уровне сегодня нецелесообразно.

Ключевые слова: европейские стандарты правового регулирования, обжалование в административном праве, административно-правовой спор, административная юстиция.

Постановка проблемы. Вопросы обжалования решений, действий и бездействия субъектов властных полномочий оправданно привлекают пристальное внимание ученых-административистов. Обеспечение надлежащих процедур обжалования, равно как и иных механизмов контроля государственной деятельности, являются важной задачей построения правового государства. Актуальность разработки данных вопросов обусловлена также их крайне слабым исследованием в советской правовой науке, что объясняется антидемократичностью концепций государственного управления и отношений «государство – человек», которые были определяющими в то время. Например, Т.М. Радько, характеризуя охранительную функцию права, рассматривает ее прежде всего в контексте противоправного поведения граждан или их объединений и практически не касается проблем ответственности государства, государственных органов и должностных лиц

[1, с. 129–138]. Отдельные отголоски подобных подходов, к сожалению, присущи и современному административному праву. Можно встретить работы, в которых гражданин всерьез рассматривается не как социальная ценность, а как «элемент производственных сил в государстве, источник добавочного продукта», который в своих действиях подчинен исключительно интересам государства [2, с. 60, 72]. В этом контексте российский ученый Ю.М. Стариков обоснованно констатирует, что уже давно настало время для крушения указанных концепций и подходов, для создания «нового мира» административного права как права обеспечения общественных интересов, реализации прав и свобод человека и гражданина, гарантирования «общественного блага» [3, с. 31]. В связи с этим, исследуя институт обжалования в административном праве, целесообразно обратить внимание на опыт его многолетнего эффективного функционирования в европейских правовых порядках, в которых