

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ, ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ

Колпаков Валерій Костянтинович – доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри адміністративного права і процесу КНУВС,

Волох Олександр Костянтинович – викладач кафедри адміністративного права і процесу КНУВС, старший лейтенант міліції

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ЗАКОНОТВОРЧОСТІ

Досліджено функції адміністративно-деліктної законотворчості. Приведено визначення функції адміністративно-деліктної законотворчості, запропоновано їх класифікацію і характеристику.

The publication investigates theoretical problems of the administrative responsibility. Investigates problems of creation of the laws on struggle with administrative offences. The publication shows functions of the right and law. The author offers classification of functions. Shows system of functions. Shows the characteristic of functions. Announces results of new researches.

Науковий інтерес до функцій адміністративно-деліктної законотворчості зумовлений значним масивом ініціатив щодо реформування законодавства про адміністративні проступки. На жаль, видана в 1998–2004 роках шеститомна “Юридична енциклопедія”, що презентована як перший в Україні багатотомний систематизований звід знань про державу і право, відповідної статті не містить.

Аналіз здобутків вітчизняних правників показав, що законотворчість є різновидом правотворчої діяльності, яка охоплює процес ство-

рення юридичної норми від зародження відповідної ідеї до прийняття нормативного акта і вводу його в дію.

У понятті "законотворчість" поєднано дві найважливіші категорії, а саме: "право" і "закон". Сутність їх співвідношення ґрунтується на об'єктивності права й суб'єктивності закону. Так, генетичною основою права є об'єктивна необхідність упорядковувати відносини між людьми, додавати їм якнайбільше стабільності й визначеності. Право виробляється історично – у процесі загальнолюдського спілкування, пізнання і діяльності. Воно є вольовою системою принципів, норм, дій, які, з одного боку, обумовлені суспільними відносинами, а з іншого – регулюють ці відносини. Право, що розуміється в такому змісті, категорія об'єктивна.

Закони й загалом законодавство, як вираження волі держави на основі права, створюють не правотворчі органи, а фактично уповноважені на це посадові особи. Водночас перед такими особами постає завдання в точній відповідності з правом, що фактично існує в суспільстві, а в науковому розумінні бездоганно, виразити у змісті нормативного акта сутність розвитку суспільних відносин згідно із закономірностями, що відповідають публічним інтересам [1, с. 355, 358]. З огляду на це, законодавство являє собою категорію суб'єктивну.

Із зазначеного співвідношення права і законодавства випливає, що творчість зі створення законодавчих актів (законотворчість) повинна здійснюватися відповідно до загальноновизначених принципів права і закріплювати в загальнообов'язкових правилах об'єктивні потреби суспільного розвитку. Це потребує ретельного, глибокого і всебічного вивчення тих суспільних відносин, що підлягають законодавчій регламентації.

Адміністративно-деліктна законотворчість є відносно самостійним видом законотворчої діяльності. Етимологічно найменування зазначеного виду законотворчості походить від словосполучення "адміністративний делікт", який представники адміністративно-правової науки сприймають як синонім терміна "адміністративне правопорушення" або "адміністративний проступок". Результатом законотворчої діяльності у цьому випадку буде прийняття нормативних актів щодо відповідальності за адміністративні проступки.

Таким чином, адміністративно-деліктна законотворчість полягає у діяльності уповноважених державою суб'єктів (органів, посадових осіб) щодо прийняття, змінення, скасування нормативних актів про адміністративні правопорушення.

Аналіз Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) свідчить, що до нормативних актів, з яких складається адміністративно-деліктне законодавство, належать: а) КУпАП; б) закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановлений порядок до КУпАП, які закони застосовують безпосередньо; в) Митний кодекс України; г) рішення сільських, селищних, міських,

обласних рад, якщо за їх порушення КУпАП передбачено адміністративна відповідальність.

Важливою категорією щодо з'ясування генезису адміністративно-деліктної законотворчості є її предмет. Розуміння під предметом відповідної цілісності, що детермінована із системи об'єктів, відкриває шляхи до визначення особливостей адміністративно-деліктної законотворчості й відокремлення її від інших видів законотворчості при збіганні об'єктів. Один і той самий об'єкт може бути предметом різних видів дослідження, а синтез предметів з метою створення однієї з теорій об'єкта є однією із закономірностей формування нових наукових знань.

Об'єктом адміністративно-деліктної законотворчості є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Порівняння його з об'єктом законотворчості у сфері дії кримінального права (правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру й безпеки людства, а також запобігання злочинам) свідчить, що вони за багатьма параметрами збігаються.

Утім адміністративно-деліктне право і кримінальне право досліджують різні сторони об'єктів, що збігаються, тобто мають різні предмети дослідження, що є первинною ознакою видів законотворчості.

До загального предмета адміністративно-деліктної законотворчості належать: 1) визначення загальних положень, принципів законодавства про адміністративні правопорушення, а також поняття адміністративного правопорушення; 2) визначення загальних умов адміністративної заборонності й адміністративної караності; 3) визначення системи адміністративних стягнень і правил їх накладення; 4) визначення системи заходів адміністративного впливу і правил їх застосування; 5) визначення основ і порядку звільнення від адміністративної відповідальності й виконання адміністративних стягнень; 6) визначення порядку провадження по справах про адміністративні правопорушення; 7) установлення адміністративної відповідальності за окремі види правопорушень; 8) установлення органів і посадових осіб, правомочних здійснювати провадження по справах про адміністративні правопорушення; 9) визначення загальних положень, принципів запобігання адміністративним правопорушенням.

Поряд із загальним предметом доцільно встановити предмет конкретний, тобто предмет адміністративно-деліктної законотворчості при прийнятті нормативних актів про встановлення відповідальності за

вчинення конкретних адміністративних правопорушень. Предметом законодавчої регламентації у конкретних випадках є: 1) підстави адміністративної відповідальності; 2) суб'єкти адміністративної відповідальності; 3) види й розміри адміністративних стягнень, застосування яких передбачається законом; 4) підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких установлюється законом; 5) особливості провадження по справах про відповідні види адміністративних правопорушень.

Вищевикладене дає можливість запропонувати дефініцію адміністративно-деліктної законотворчості. Під нею варто розуміти об'єктивно обумовлену й організаційно оформлену діяльність суб'єктів адміністративно-деліктної законотворчості з виявлення потреб у встановленні заборон на певні дії, прийняття нормативно-правових актів, що містять такі заборони, визначення заходів впливу до їх порушників, порядку й правил застосування таких заходів, а також суб'єктів, які беруть участь у процедурах щодо застосування цих заходів.

Специфіка й відмінні риси адміністративно-деліктної законотворчості можуть бути досліджені різними шляхами. Одним з них є виявлення й аналіз функцій адміністративно-деліктної законотворчості.

Незважаючи на велику наукову і практичну значимість функціонального підходу, питання про функції законотворчості взагалі й адміністративно-деліктної, зокрема, залишається одним з маловивчених як у теорії права, так і у сфері адміністративно-правової науки. Більшість дослідників, які зверталися до проблематики законотворчості (правотворчості), лише фрагментарно розглядали питання про функції, а функції адміністративно-деліктної законотворчості й взагалі залишилися поза уваги науковців.

Безпосереднє звертання до характеристики функцій адміністративно-деліктної законотворчості буде передчасним, якщо не уявити значення самого терміна "функція" у контексті питання, що становить інтерес.

Термін "функція" розуміють, зазвичай, у двох значеннях. По-перше, як службову роль (призначення) одного з елементів системи стосовно або іншого елемента, або системи загалом; по-друге, як залежність між елементами системи, яка виявляється у тому, що зміни одного з елементів зумовлюють зміни в інших елементах і частинах системи [2, с. 269–270].

У юридичній науковій літературі з проблем законотворчої діяльності в адміністративно-деліктній сфері "функція" трактується у першому значенні, тобто як роль (призначення), що виконує відповідне правове явище стосовно інших явищ, як усталене відношення частини до цілого, цілого до частини тощо у границях визначених фрагментів правових реалій [3, с. 22]. Це досить загальне положення має бути доповнено низкою методологічно важливих зауважень стосовно предмета нашого аналізу.

По-перше, необхідно мати на увазі, що характер функції визначається природою цілого, а ціле визначає специфіку дії функції. Відповідно до цього, однотипні функції різних видів законотворчості будуть мати різну предметно-змістовну наповненість. Ця обставина повинна бути в полі зору дослідника як при побудові ним загальнотеоретичної моделі функцій законотворчості, так і при побудові аналогічних галузевих моделей.

По-друге, функція завжди має цільову спрямованість. Вона є в цьому розумінні абстрактною позитивною можливістю досягнення визначеної мети, тобто засобом її досягнення. Отже, функція законотворчості завжди зорієнтована, як мінімум, на виконання цілей конкретного виду законотворчої діяльності.

По-третє, функція є постійною якісною властивістю відповідної діяльності. Тобто це не будь-яка властивість, а така, що однорідно й усталено виявляється у повному циклі законотворчості.

Отже, запропонуємо дефініцію функції адміністративно-деліктної законотворчості. Під нею варто розуміти постійну, якісну, усталену властивість адміністративно-деліктної законотворчості, яка фіксується результатом законотворчої діяльності.

Оскільки законотворчість вводить нові правові норми, змінює чи скасовує старі, ми дійшли висновку, що їй притаманні такі функції: 1) прийняття нових законів; 2) зміни чинних законів; 3) скасування застарілих законів.

Ці функції виконують усі види законотворчості незалежно від їх галузевої специфіки. Стосовно конкретних видів законотворчості зазначені функції будуть мати різну предметно-змістовну наповненість. Це пояснюється, насамперед, різними предметами законодавчої регламентації щодо різних галузей законодавства. Відповідно до викладеного, вищезазначені функції доцільно вважати універсальними або загальними функціями законотворчості.

Водночас, на нашу думку, є підстави для виділення групи спеціальних функцій адміністративно-деліктної законотворчості. У певному розумінні ці функції є унікальними, тому що вони характерні лише для конкретного виду законотворчості.

На відміну від інших видів законотворчості, адміністративно-деліктна законотворчість вирішує своє коло завдань, до яких належать: визначення основних вихідних положень адміністративно-правового впливу на осіб, які вчинили адміністративні правопорушення; установлення кола діянь, що є адміністративними правопорушеннями; установлення стягнень й інших заходів впливу на осіб, які вчинили адміністративні правопорушення; визначення порядку, правил провадження по справах про адміністративні правопорушення.

Вирішення вищезазначених завдань досягається шляхом реалізації спеціальних функцій адміністративно-деліктної законотворчості. На нашу думку, спеціальними функціями адміністративно-деліктної законотворчості є такі: 1) функція визначення принципів і встановлення за-

гальних положень законодавства про адміністративні правопорушення; 2) функція адміністративної делікції; 3) функція адміністративної пеналізації; 4) функція виключення діяння з категорії адміністративних правопорушень; 5) функція адміністративної депеналізації; 6) функція регламентації провадження по справах про адміністративні правопорушення.

Розглянемо зазначені функції адміністративно-деліктної законотворчості.

1. *Функція визначення принципів і встановлення загальних положень законодавства про адміністративні правопорушення.*

Нині адміністративно-деліктна законотворчість ґрунтується на конституційних засадах. Саме Конституція України у п. 22 ст. 92 визначила, що виключно законами України встановлюються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них. Визначення основних принципів і встановлення загальних положень законодавства про адміністративні правопорушення міститься у КУпАП.

Принципи обумовлюють зміст законодавства про адміністративні правопорушення і мають нормотворче і правозастосувальне значення. На жаль, інститут принципів законодавства про адміністративні правопорушення точно й повно законодавчо не закріплений у чинному КУпАП.

Аналіз ст. 2 КУпАП свідчить, що базовим є принцип паритетності законодавчих актів про адміністративні правопорушення. Так, вона фіксує, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається з: а) КУпАП; б) законів України про адміністративні правопорушення. Такі закони до включення їх у встановленому порядку до КУпАП застосовуються безпосередньо; в) Митного кодексу України в частині щодо регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил.

Необхідно підкреслити, що паритетність трьох складових законодавства про адміністративні правопорушення не є абсолютною. У КУпАП зазначено, що його положення поширюються на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, ще не акцентовані до Кодексу. Митний кодекс передбачає відповідальність за порушення митних правил на основі інших законів України, а відносно провадження у справах про порушення митних правил безпосередньо вказує на можливість застосування норм законодавства України про адміністративні правопорушення.

У практиці законотворення реалізація принципу паритетності зумовила існування нормативних актів загальнонормативної спрямованості, в яких містяться, наприклад, як управлінські, так й адміністративно-деліктні норми. Така практика дозволяє законодавцю (державі) не бути пов'язаним загальними принципами адміністративної відповідальності, послабляти (чи взагалі ліквідувати) процесуальні й матеріальні гарантії прав учасників провадження по справах про адміністративні правопорушення, засновувати адміністративно-юрисдикційні

органи, не зазначені в КУпАП, вводити особливий механізм реалізації адміністративної відповідальності тощо [4, с. 11]. Саме завдяки дії принципу паритетності у санкції ст. 46-1 КУпАП "Порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення" поряд зі стягненням "конфіскація" з'являється таке стягнення, як "вилучення" радіоактивно забруднених предметів.

Аналіз адміністративно-деліктного законодавства країн колишнього СРСР свідчить, що принцип паритетності не є єдино можливим підходом до вирішення цієї проблеми. Так, у законодавстві Російської Федерації закріплено пріоритет Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення [5] щодо усіх інших законів. Воно встановлює, що закони стосовно адміністративної відповідальності приймаються у строгій відповідності з Кодексом Російської Федерації про адміністративні правопорушення. Ще чіткіше такі пріоритети зафіксовані в законодавстві Республіки Казахстан [6]. Відповідно до нього, законодавство Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення складається з чинного Кодексу Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення, а усі інші закони, що передбачають адміністративну відповідальність, підлягають застосуванню тільки після їх включення до цього Кодексу.

Таким чином, є підстави для подальшої наукової дискусії відносно принципів адміністративного законодавства. На нашу думку, у цій сфері повинен панувати один принцип, а саме принцип безумовного пріоритету КУпАП.

Загальні положення законодавства про адміністративні правопорушення містять у собі норми про предмет регулювання і завдання цієї галузі законодавства, норми про нормотворчу компетенцію органів державної влади в галузі законодавства про адміністративні правопорушення, норми про особливості дії законодавства про адміністративні правопорушення.

2. Функція адміністративної делікції.

Одним зі стрижневих питань адміністративно-деліктної законотворчості є встановлення основ й умов адміністративної відповідальності, а також конкретних заборон, порушення яких обумовлює адміністративну відповідальність.

Під адміністративною делікцією ми розуміємо діяльність законодавця щодо встановлення загальних основ й умов адміністративної відповідальності, а також визначення в законі конкретних діянь як адміністративних правопорушень.

Реалізуючи функцію адміністративної делікції, законодавець виявляє шкідливі для суспільства діяння, що вимагають адміністративно-правових мір боротьби з ними, визнає допустимість, можливість і доцільність їх фіксації у законі як правопорушуючих й адміністративно-караних.

На нашу думку, варто розрізняти загальну й особливу адміністративну делікцію. У першому випадку законодавець формулює,

встановлює й удосконалює норми Загальної частини законодавства про адміністративні правопорушення, а саме: норми про поняття адміністративного правопорушення, про суб'єктів адміністративної відповідальності, про обставини, що виключають адміністративну відповідальність, тощо. Іншими словами, здійснюючи загальну адміністративну деліктацію, законодавець визначає загальні підстави й умови відповідальності за адміністративні правопорушення.

Для особливої адміністративної деліктації характерні нормотворчі рішення законодавця щодо формулювання, встановлення та удосконалювання норм Особливої частини законодавства про адміністративні правопорушення. У даному випадку увага законодавця акцентується на закріпленні в законі конкретних складів адміністративних правопорушень.

Таким чином, можливе виділення в рамках розглянутої функції адміністративно-деліктної законотворчості двох підфункцій: загальної адміністративної деліктації та особливої адміністративної деліктації.

Адекватним поняттю адміністративної деліктації, але тільки в рамках кримінально-правової законотворчості, є поняття криміналізації. Під нею представники кримінально-правової науки розуміють легальне визначення того чи іншого виду діянь як злочинів.

3. Функція адміністративної пеналізації.

Адміністративна пеналізація – це встановлення мір відповідальності за адміністративні правопорушення. Законодавче встановлення заборон із закріпленням ознак складів адміністративних правопорушень, з одного боку, і законодавче встановлення мір відповідальності за ці правопорушення, з іншого, – дві взаємозалежні сторони адміністративно-деліктної законотворчості.

При виданні адміністративно-деліктних законів законодавець не обмежується формулюванням тільки заборон. Заборони повинні забезпечуватися відповідними санкціями. Адміністративна караність є ознакою, яка іманентно властива будь-якому адміністративному правопорушенню. Таким чином, існує тісний взаємозв'язок процесів адміністративної деліктації і адміністративної пеналізації. Якщо в рамках реалізації функції адміністративної деліктації законодавець фіксує адміністративно-деліктну заборонність діяння, то в рамках реалізації функції адміністративної пеналізації він додає цьому діянню таку якість, як адміністративна караність.

Вищевикладене дозволяє запропонувати дефініцію адміністративної пеналізації. Під нею розуміють законодавче визначення характеру караності адміністративних правопорушень і встановлення типових санкцій за їх вчинення.

Адміністративна пеналізація є кількісною стороною адміністративної деліктації. Будь-яка санкція зводить міру оцінки суспільної шкідливості правопорушення до міри покарання. Результатом адміністративної пеналізації є встановлення міри відповідальності у визначених законом рамках.

Необхідно розрізняти нормотворчу і правозастосовчу адміністративну пеналізацію. Остання ґрунтується на результатах першої. Правозастосовча адміністративна пеналізація – це відносно самостійний вид діяльності органів адміністративної юрисдикції, який здійснюється на основі велінь адміністративно-деліктного закону. Змістом цієї діяльності є обрання уповноваженим адміністративно-юрисдикційним органом заходу адміністративно-правового покарання до осіб, які є винними у здійсненні адміністративних правопорушень, з урахуванням характеру цих правопорушень, особливостей їх особистості й інших критеріїв.

4. Функція виключення діяння з категорії адміністративних правопорушень

Зазначена функція є протилежною відносно функції адміністративної деліктації. Її суть полягає в нормотворчій діяльності законодавця щодо прийняття адміністративно-деліктних законів про виключення діяння з категорії адміністративних правопорушень. Результат реалізації законодавцем цієї функції – виключення діяння з кола заборонених законом і скасування його адміністративної караності.

Виключення діяння з категорії адміністративних правопорушень має місце тоді, коли відповідають економічні, соціальні, психологічні та правові підстави адміністративної деліктації. При цьому діяння, що раніше розглядалось як адміністративний делікт, може бути: а) переведене до розряду правомірних; б) криміналізовано; в) оцінено як дисциплінарний проступок; г) віднесено до цивільно-правових деліктів.

Так, у сучасних соціально-економічних умовах відпали, наприклад, підстави адміністративної деліктації таких діянь, як ненадання працівникам міліції та медичним працівникам транспортних засобів для безперешкодного використання; продаж у підприємствах торгівлі (громадського харчування), що належать громадянам на праві власності, або кооперативах товарів за підвищеними цінами; продаж громадянами вина домашнього вироблення, що не належить до міцних спиртних напоїв.

Відповідно до цього, вимагають уточнення й інші статті чинного КУпАП.

5. Функція адміністративної депеналізації

Депеналізація, як і пеналізація, може бути поділена на а) нормотворчу; б) правозастосовчу.

Сутність нормотворчої адміністративної депеналізації полягає, по-перше, у визнанні недоцільності застосування у деяких випадках заходів адміністративної відповідальності; по-друге, пом'якшенні заходів адміністративної відповідальності та прийняття з цього приводу відповідних законів.

Сутність правозастосовчої адміністративної депеналізації полягає у визнанні органом адміністративної юрисдикції доцільності застосування до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, більш

м'яких заходів, відносно санкції відповідної статті, наприклад, застосування норм статей 21, 22 КУпАП.

Адміністративна депеналізація може здійснюватися в різних формах: а) звільнення від адміністративної відповідальності; б) звільнення від адміністративного стягнення; в) звільнення від подальшого виконання накладеного адміністративного стягнення.

6. Функція регламентації провадження по справах про адміністративні правопорушення.

У процесі адміністративно-деліктної законотворчості встановлюються, змінюються, скасовуються не тільки матеріальні, а й процесуальні норми адміністративно-деліктного законодавства. Установивши норму про адміністративну відповідальність за те чи інше діяння, законодавець повинний визначити і процесуальний порядок реалізації цієї норми.

Регламентуючи процесуально-правову сторону реалізації матеріальних адміністративно-деліктних правових норм, законодавець: 1) закріплює систему адміністративно-юрисдикційних органів; 2) визначає підвідомчість справ про адміністративні правопорушення; 3) встановлює основні положення провадження по справах про адміністративні правопорушення; 4) регламентує порядок здійснення процесуальних дій на всіх стадіях провадження по справах про адміністративні правопорушення; 5) визначає правовий статус учасників провадження.

Такими є, на нашу думку, функції адміністративно-деліктної законотворчості. Їх подальше дослідження дозволить збагатити знання про цей вид законотворчості й виробити більш ефективні рекомендації щодо подальшого удосконалення адміністративно-деліктного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). – М.: Аванта, 2001. – 560 с.
2. Лебедев С.А. Философия науки: Словарь основных терминов. – М.: Академический Проект, 2004. – 320 с.
3. Коломоець Т., Кузенко Л. Функція як важлива складова механізму кодифікації вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства України // Право України. – 2007. – № 3.
4. Долин Е.В. Административная ответственность в свете Конституции Украины // Юрид. востн. – 1977. – № 3.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Internet – Эл. ресурс: <<http://www.laws.ru>>.
6. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 155-ІІ. – Эл. ресурс: <<http://un.org>>.