

УДК 342.95

Н.А. Самбор

канд. юрид. наук

Главное управление Национальной
полиции в Черниговской области

РЕФОРМИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПУТИ И ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ

В статье рассматриваются пути реформирования административно-деликтного законодательства. В процессе исследования предлагаются фундаментальные основания, которые могут лечь в основу законодательства об административных правонарушениях.

Непосредственно природная, естественная жизнь не может, как таковая, проявиться в качестве некоего «права» [5, с. 34]. Право есть историческим продуктом деятельности человечества, предназначенным стабилизировать отношения между отдельными индивидами, их группами с целью обеспечения векторов развития общественных отношений, защиты их от общественно негативного воздействия со стороны

отдельных лиц и их групп. Навряд ли кто будет оспаривать тот факт, что право исторически обусловлено, оно впитывает ряд интересов: политические, экономические, социальные, культурные и т.д. Но кардинальные изменения в обществе, макроизменения в экономике, переориентирование и переход от планово-административной экономики к рыночной экономике постиндустриального общества, требуют того, чтобы право «шло в ногу» с развитием общественных отношений, своевременно реагировало на запрашиваемые потребности.

Рецепция советского права проявляется в устаревших концептуальных подходах, мумификации и реанимации ничтожных норм, в использовании регрессивных подходов в учебе, указывает С.В.Петков [1, с. 109]. Главным заданием, которое стоит как перед правовой наукой, так и перед законодательным и исполнительными органами является комплексная, взвешенная и последовательная ревизия законодательства, приведение его к современным европейским стандартам. Следует, во-первых, придерживаться постулатов и аксиом права как во время нормотворения, так и во время правоприменения; и, во-вторых, опираясь на правовые традиции украинского народа обеспечить сохранение тех приобретений социальной защиты, которые были получены, в том числе и в советский период истории государства. Государство и гражданин имеют друг перед другом как права, так и обязанности. Гармонизация законодательства – первый шаг к гражданскому обществу [1, с. 110].

Сегодня утрачена не только связь между теорией и практикой, но и между теорией государства и права и отраслевыми юридическими науками. Такая связь отсутствует частично потому, что отраслевые науки иногда пытаются развиваться самостоятельно, без учета наработок теории государства и права. Особенно это заметно в терминологии, которая внедряется и используется отраслевыми науками без корректировки и согласования с другими юридическими науками [4, с. 136].

В связи с озвученным, предметом нашего исследования стало озвучивание проблемных вопросов, связанных с реформированием административно-деликтного законодательства и возрождение профессиональных дискуссий с целью формирования рациональной концепции административно-деликтной реформы.

Плоскость реформ весьма значительна. Яркими пятнами реформирования административно-деликтного законодательства в свете реформирования уголовного процессуального законодательства Украины стало формирование в 2012 году концепции уголовного проступка. В этом

контексте было много высказываний по поводу возможности криминализации отдельных административных правонарушений, в частности тех, рассмотрение дел о каких подведомственно судам, перевод последних в разряд уголовных проступков. По этому поводу нами было обосновано ряд доводов «за» и «против» [2; 3].

Всецело можно утверждать, что существующий Кодекс Украины об административных правонарушениях, принятый в далеком 1984 году существенно устарел. Архаичность отдельных его норм, просто кричуша, например до сих пор можно применять меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении за спекуляцию, хотя ответственность за указанное деяние ликвидирована.

Общество XXI века ставит новые вызовы перед законодателем, а последний не желает впитывать интересы гражданского общества, направленные на развитие постиндустриальных отношений в условиях глобализации, в том числе и права.

Перво-наперво, что надо учесть – это понимание самой административной ответственности. В чем заключается и что есть сущностью административной ответственности. Целесообразно ли критерием разграничения видов ответственности определять общественный вред, приносимый правонарушением, или же целесообразно взять за основу субъекта административной ответственности – представителя власти.

Анализ и правоприменительная практика стран постсоветского пространства свидетельствует о том, что в основу разграничения видов публичной юридической ответственности был заложен именно уровень вреда, причиняемый вследствие совершения правонарушения.

Административную ответственность можно рассматривать с точки зрения специального субъекта, который осуществляет административные функции и административные правонарушения совершаются в связи с осуществлением соответствующих административных полномочий.

Возможно, административную ответственность необходимо воспринимать с точки зрения метода правового регулирования административно-деликтных отношений и содержания административного деликта. В связи с этим напрашивается сам собой вопрос о том, необходимо ли устанавливать административную ответственность для специальных субъектов – должностных лиц органов исполнительной власти и местного самоуправления за деликты, установленные в ходе правоприменения, в том числе в судебных инстанциях, непосредственно в ходе рассмотрения административных дел по искам граждан и

юридических лиц к органам власти и управления, а также их должностным лицам.

Реформирование и развитие административно-деликтного права и законодательства должно осуществляться в рамках долгосрочных стратегий реформирования национальной правовой системы и текущие политические элиты не должны подстраивать суть реформы под свои частые интересы.

Перспективы формирования и реформирования действующего административно-деликтного законодательства должны быть основаны на демократических, общепринятых принципах и началах развития права и национальной правовой системы: верховенства права, соблюдения прав, свобод и интересов человека, законности, равенства перед законом, презумпции невиновности и обеспечения доказывания вины, диспозитивности, соревновательности и т.д. Указанные принципы должны пронизывать все законодательство и все нормы, быть стержнем законодательства.

Изменение, принятие новых норм административно-деликтного законодательства должны выражать последовательность законодательства: вначале принимаются нормы права, которые устанавливают позитивные обязанности, а уже потом нормы-запреты, а не наоборот, когда установлены запреты и административная ответственность, а потом под неё «подгоняют» механизмы, которые должны пребывать под защитой данной охранительной нормы. Особенно ярко подобные «диффузии» проявляются в административно-деликтном законодательстве. Административно-деликтное законодательство, представлено не одним законодательным актом, например, в Украине – Кодексом Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП). В сферу законодательства об административных правонарушениях входят не только законодательные акты – законы, принятые по специальной процедуре, но и подзаконные нормативно-правовые акты. Следует помнить и о необходимости принятия качественных процессуальных административно-деликтных норм, которые должны предельно четко сформировать полномочия (права и обязанности) должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, проводить сбор доказательств и административное расследование, принимать решения по делам об административных правонарушениях. Рационально рассмотреть вопрос о целесообразности в рамках административно-деликтного законодательства определения подведомственности административных дел судам. Возможно, исходя из самой сути администрации, предмета и метода

административно-деликтного законодательства судам оставить полномочия пересматривать дела в порядке обжалования. Так само, считаем необходимым лишить одних и тех самых должностных лиц либо органов самим собирать доказательства виновности лица, составлять протокол об административном правонарушении, а в дальнейшем и рассматривать дело об административном правонарушении.

Вынуждены констатировать, что отсутствие норм, которые бы регламентировали процесс доказывания по делам об административных ответственности, ставят под вопрос и законность сбора доказательств по делу об административном правонарушении. Нормы КУоАП никоим образом не регламентируют порядок и способы сбора доказательств, которые являются неотъемлемой составляющей доказывания. Считаем, что урегулирование данной составляющей доказывания является чуть ли не главнейшим фактором в обеспечении законности деятельности специально уполномоченных органов и их должностные лица и гарантирования соблюдения прав, свобод и интересов участников осуществления по делу об административном задержании [7, с. 54]. Как же можно всесторонне, полно и объективно исследовать все обстоятельства дела, которые могут быть установлены исключительно на основе доказательств, которые собираются, фиксируются при отсутствии соответствующего процессуального порядка, а в дальнейшем могут быть объективно исследованы во всей своей совокупности на основании интеллектуально-волевой деятельности уполномоченного органа или должностного лица, особенно в условиях, когда именно последним и составлен протокол об административном правонарушении, как одно из доказательств по делу об административном правонарушении (фактически лицо, которое должно беспристрастно принять объективное и законное решение с самого начала выступает в роли обвинителя по делу). При таких условиях сомнению в первую очередь подвергается допустимость таких доказательств, во-вторых, достоверность информации, которая у них содержится, и, в-третьих, их принадлежность [7, с. 56].

На наш взгляд для обозначения всей совокупности нормативно-правовых актов целесообразно использовать понятие системы нормативно-правовых актов (или системы позитивного права), которая создаст иерархическое построение нормативно-правовых актов, во главе которых будут находиться именно законы, тогда как собственное понятие «законодательство» должно отождествляться именно с законами страны. Считаем необходимым остановиться на том, что, во-первых, понятие «законодательство», которым пользуется законодатель в КУоАП не имеет

однозначного понимания, которое никоим образом не способствует прозрачности нормативного материала, его понятности и доступности [6, с. 89]. Нормы КУоАП устанавливают административную ответственность за правонарушения не только норм законодательных актов, но и иных подзаконных нормативно-правовых актов [6, с. 87]. Таким образом, нарушается логичность построения норм позитивного права.

Позитивное право – это реальный, существующий в законах, иных документах, фактически осязаемый (и потому «позитивный») нормативный регулятор, на основе которого определяется юридически дозволенное и юридически недозволенное поведение и выносятся судами, другими государственными учреждениями юридически обязательные императивно-властные решения. Позитивное право представляет собой институционное образование: оно существует в виде внешне объективированных институтов, формализованных юридических норм, выраженных в законах, иных общеобязательных нормативных юридических документах. Один из существенных моментов при общей характеристике позитивного права – его формирование, и прежде всего возникновение [5, с. 37]. В последнее время звучат точки зрения о том, что следует отойти от законодательной практики присутствия кодифицированного законодательного акта в сфере административной ответственности, а нормы-запреты влить в отраслевое или же институционное законодательство. На наш взгляд, это приведет к тому, что человеку сложно будет сориентироваться в сложной структуре законодательства дабы осознать запретные нормы, а, во-вторых, как уже подчеркивалось, нормы кодифицированного законодательного акта об административной ответственности содержат охранительные нормы, связанные с установлением определенных запретов не только для поддержания стабильности и защиты общественных отношений, регулируемых с помощью закона, но и отношений, которые есть предметом подзаконного нормативно-правового регулирования.

Подытоживая все вышеуказанное, констатируем, что административно-деликтное законодательство требует кардинального реформирования, что не может охватиться отдельными изменениями, связанными с принятием новых составов административных правонарушений и т.д. Изменения должны быть логично связанными с иными отраслями законодательства, на защите которых будут пребывать нормы административно-деликтного законодательства. Вместе с этим такие изменения не должны приниматься в угоду иностранным миссиям, международным наблюдателям, ведь жить в

обществе не им, а нам, поэтому крайне важно не только прислушиваться, но и иметь свою точку зрения, учитывать международный опыт, но не терять из виду и собственные достижения, общественно полезные наработки отечественных юристов-теоретиков и практиков.

Список использованных источников

1 Петков С.В. Концепція адміністративно-правової реформи – основа розвитку публічного права України// Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»: збірник наукових статей. – Чернівці, 2017. – № 4. – С. 107-116.

2 Самбор М.А, Правопорушення та проступок: до питання співвідношення понять в умовах розвитку законодавства про адміністративні та кримінальні правопорушення// Юридична наука. – Київ. – 2013. – № 8. – С. 39-48.

3 Самбор Н.А. Трансформационные процессы законодательства Украины об административных правонарушениях в условиях реализации реформ уголовного и уголовно-процессуального законодательств: проблемные вопросы// Право и экономика в государствах – бывших республиках СССР: история, современность, проблемы и перспективы развития. Материалы международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 20-21 декабря 2012 года/ под. Ред. Э.П. Григониса, О.В. Харченко. – СПб.: СПБИГО, ООО «МНИОЦ», 2013. – С. 114-120.

4 Миколенко О. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність і майбутнє// Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 136-142.

5 Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 7: Философия права и теория права. – М.: Статут, 2010. – 520 с.

6 Самбор М. «Законодавство» у нормах про адміністративну відповідальність: питання наповнення змісту та його уніфікованість/ М.Самбор, А.Самбор// Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 5. – С. 84-91.

7 Самбор М. Доказування у справі про адміністративне правопорушення// Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – С. 51-57.

The article examines the ways of reforming the administrative and tort legislation. In the process of research, fundamental grounds are proposed, which can form the basis of legislation on administrative offenses.

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ