

УДК 347.122

О. І. Миколенко, канд. юрид. наук, доц.

Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова,
кафедра адміністративного та підприємницького права,
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Аналізуються проблеми систематизації законодавства у сфері застосування заходів адміністративно-правового примусу. Обґрунтовується створення на основі Кодексу України про адміністративні правопорушення Кодексу про заходи адміністративного примусу.

Ключові слова: систематизація законодавства, адміністративно-правовий примус, заходи адміністративного попередження, адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративної відповідальності.

Існування адміністративно-процесуальних норм визнано вченими юридичної науки [1, 47-48]. Однак різноманіття цих норм утруднює систематизацію адміністративно-процесуального законодавства.

Існуючі адміністративно-процесуальні норми піддаються систематизації, але важливо відмітити, що систематизація адміністративно-процесуальних норм не повинна зводитись тільки до об'єднання вже існуючих норм, а повинна переслідувати мету створення нових норм, щоб охопити всі суспільні відносини, що виникають у ході реалізації різних адміністративних проваджень.

Вчені, які займалися проблемами адміністративного процесу, характеризуючи його структуру, виділяли поряд з іншими адміністративними провадженнями провадження в справах про застосування примусових заходів у сфері державного управління [2, 68-96; 3, 150]. Це провадження у структурі адміністративного процесу відрізняється від інших проваджень тим, що воно, по-перше, здійснюється з приводу застосування заходів адміністративного примусу і, по-друге, є складним за своєю структурою, тому що виникає на різних підставах та переслідує різні цілі. Якраз друга ознака і є тією суттєвою перешкодою, яка не дає змогу систематизувати законодавство, що регламентує цей вид адміністративного провадження.

У науковців-юристів немає сьогодні єдиної думки стосовно структури даного виду провадження, а частина вчених зовсім ігнорує існування цього комплексного виду адміністративного провадження, замінюючи його декількома меншими за обсягом провадженнями [1, 146-179; 4, 328-329]. Не будемо зупинятись детально на характеристиці структури цього провадження, про що вже писалося у періодичних наукових виданнях та відображено в спеціальній юридичній літературі [5, 124-128]. Але слід підтримати не дуже відому в науковій літературі думку про те, що, окрім загально визнаних заходів попередження, запобіжних заходів та заходів адміністративної відповідальності, слід виділяти ще такі заходи адміністративного примусу, як адміністративні процесуально-забезпечувальні та адміністративно-відновлювальні заходи, за існування яких висловлюються деякі вчені [6, 258-261; 7, 379-384]. Навіть якщо ми візьмемо загальновизнану класифікацію заходів адміністративно-правового примусу, то помітимо, що сьогодні не існує єдиного нормативно-правового акту, який би регламентував підстави та порядок їх застосування.

Чому відсутній такий нормативно-правовий акт? Спробуємо відповісти на це

питання, проаналізувавши загальну тенденцію систематизації законодавства в Україні, виходячи з її основних цілей.

Різні вчені, характеризуючи поняття систематизації законодавства, неоднозначно характеризують її цілі [8, 278; 9, 219; 10, 133]. Проаналізувавши різні точки зору, можна визначити такі узагальнені цілі систематизації: 1) доступність; 2) зручність у використанні; 3) ліквідація прогалин законодавства; 4) приведення нормативного матеріалу в єдину внутрішню узгоджену систему; 5) підвищення якості та ефективності законодавства.

Розглянемо перелічені цілі систематизації законодавства та спробуємо виявити — чи насправді вони досягаються на практиці в сфері реалізації адміністративно-юрисдикційних проваджень?

По-перше, законодавство повинно бути доступним та зрозумілим широкому населенню. З перших джерел громадяни повинні знати про свої права, свободи, а також про вимоги, які пред'являє до них держава. Тільки належна систематизація законодавства дасть змогу досягнути необхідного рівня правової культури населення та професійно-юридичної культури правозастосувачів.

Чи доступне законодавство про застосування заходів адміністративного примусу пересічним громадянам? На це питання не можна відповісти позитивно, тому що законодавство, яке регулює підстави та порядок застосування заходів адміністративного примусу, являє собою розкиданий по різних актах нормативно-правовий матеріал. Про існування багатьох норм адміністративно-процесуального законодавства пересічним громадянам навіть не відомо.

Якщо ж обмежена доступність нормативного матеріалу, то не досягається і друга мета систематизації законодавства — зручність у використанні. Наведемо такий приклад. У статті 27 Закону України “Про прокуратуру” закріплено, що прокурор при наявності передбачених законом підстав дає санкцію на затримання і видворення в примусовому порядку іноземця чи особу без громадянства за межі України. Підстави, строки та інші особливості цього адміністративного затримання логічно було б шукати в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі КУАП), а точніше в статтях 261 — 263 даного Кодексу. Однак у змісті зазначених статей ні слова не сказано про такий вид адміністративного затримання. Отстаточні пошуки приводять нас до Закону України “Про правовий статус іноземців” від 04. 02. 94р., де детально розписані підстави та порядок застосування цього виду адміністративного примусу.

Труднощі у пошуках тих чи інших норм адміністративно-процесуального законодавства виникають навіть у осіб, які на практиці застосовують норми права, вже не кажучи про пересічних громадян.

Третя мета систематизації норм права спрямована на ліквідацію прогалин законодавства. Таких прогалин у сфері застосування заходів адміністративного примусу дуже багато. Ось один із прикладів. Так, законодавчо ще не вирішено питання про правову природу передбаченого статтею 40 КУАП заходу примусу, як обов’язок відшкодування заподіяної адміністративним проступком шкоди. За думкою частини вчених, що займаються проблемами адміністративної відповідальності, такий захід примусу має адміністративно-правову природу [11, 105-110]. Цей захід примусу не застосовується в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення з різних причин, основною з яких є відсутність законодавчо передбаченого механізму реалізації даної норми, від чого норма є просто декларативною.

Четверта мета систематизації законодавства — об’єднання розкиданого матеріалу в єдине нормативно-правове джерело. Аналіз діючого законодавства України в цілому і законодавства у сфері застосування заходів адміністративного примусу дає можливість зробити висновок, що систематизація законодавства України має пройти два етапи. Перший полягає в тому, що систематизуються окремі специфічні правові норми, які регулюють вузьку, тісно пов’язану групу суспільних

відносин. Так були створені, наприклад, Лісовий кодекс, Водний кодекс, Кодекс про надра та ін. Другий етап, який, на жаль, ніяк не почнеться в Україні, полягає в більш узагальнюючій систематизації законодавства і навіть виявляється в об'єднанні вже систематизованих нормативних актів. Якщо аналізувати вище приведенний приклад, то логічно було б передбачити в майбутньому створення загального (єдиного) систематизованого акту, який би поєднував у собі норми, що регулюють порядок використання та охорони природних ресурсів. На жаль, в українському законодавстві існують інші протилежні тенденції, які спрямовані на роздріблення вже існуючого систематизованого матеріалу (прийняття Цивільного кодексу та Господарського кодексу).

Якщо ж говорити про систематизацію законодавства, про адміністративний примус, то її не можна зводити тільки до удосконалення Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якому: передбачаються заходи адміністративних стягнень, що застосовуються тільки до фізичних осіб; частково закріплені підстави і порядок застосування запобіжних заходів та відсутні заходи адміністративного попередження. Тобто, назріла необхідність переходу до другого етапу систематизації законодавства — до об'єднання споріднених норм адміністративного і адміністративно-процесуального права в сфері застосування заходів адміністративного примусу в єдиний нормативно-правовий акт.

Остання мета систематизації норм права — підвищення якості та ефективності законодавства. Систематизація законодавства повинна бути науково обумовленою. Розбіжності ж у думках вчених з різних питань у цілому просувають юридичну науку вперед, але негативно відбиваються на рівні систематизації законодавства України.

Наукова обумовленість систематизації правової інформації у сфері застосування заходів адміністративного примусу дає змогу:

- правотворчому органу за короткий час оцінити весь масив чинного законодавства, з максимальною ефективністю виявити недоліки, протиріччя правового регулювання та прийняти відповідні заходи для їх ліквідації;
- правозастосувачам оперативно знайти необхідну правову інформацію та її тлумачення і вірно застосувати ту чи іншу правову норму;
- пересічним громадянам та організаціям ознайомитись з передбаченими законодавством заходами адміністративного примусу, застосування яких дуже часто обмежуює їх права.

У Верховній Раді України розробляється проект нового Кодексу України про адміністративні правопорушення. На жаль, законодавець знову приділяє увагу в цьому Кодексі перш за все адміністративно-матеріальним нормам, тобто видам адміністративних проступків та стягнень, і дуже мало уваги — адміністративно-процесуальним нормам.

Виходячи з цілей систематизації законодавства, пропонуємо створення на базі Кодексу України про адміністративні правопорушення Кодексу України про заходи адміністративного примусу, в якому б передбачалися не тільки види адміністративних проступків, види адміністративних стягнень та порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності, а й поняття, підстави і порядок застосування інших заходів адміністративно-правового примусу (адміністративно-попереджувальні, запобіжні заходи та ін.). Прийняття такого Кодексу сприятиме удосконаленню адміністративного і адміністративно-процесуального законодавства, полегшить пошук і безпосередню реалізацію заходів адміністративного примусу правозастосувачами (особливо робітниками міліції) та сприятиме зміцненню законності і правопорядку в державі.

Література

1. Бандурко А. М., Тищенко Н. М. *Административный процесс: Учебник.* — К.: Литература ЛТД, 2001. — 336с.

2. Застрожная О. К. Советский административный процесс: Учебное пособие. — Воронеж: Воронежский университет, 1985. — 100с.
3. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право. — М.: Юрид. лит., 1972. — 240с.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736с.
5. Миколенко А. И. О проблемах в сфере применения мер административного принуждения // Правова держава ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса: Астропринт, 2000. — № 2. — С. 124-128.
6. Бахрах Д. Н. Административное право. Учебник для вузов. — М.: БЕК, 1996. — 368с.
7. Миколенко О. І. Адміністративно-правовий механізм відшкодування шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням // Збірник наукових статей Міжнарод. Конф. “Молодь III-го тисячоліття: гуманітарні проблеми та шляхи їх розв’язання”. — Т. 1. — Одеса, 2000. — С. 379-384.
8. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. — Харьков: Консум, — 2000. — 704с.
9. Общая теория права: Учебник / Под ред. А. С. Пиголкина. — М.: МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1996. — 384с.
10. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — М.: Юрист, 1994. — 360с.
11. Миколенко О. І. Правова природа відшкодування матеріальної шкоди в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення // Актуальні проблеми держави та права. Збірник наукових праць ОДУ ім. І. І. Мечникова. — Одеса: Астропринт, 1998. — С. 105-110.

А. И. Миколенко

Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,
кафедра административного и предпринимательского права,
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ВОПРОСЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕРАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

РЕЗЮМЕ

Административное и административно-процессуальное законодательство в меньшей степени, по сравнению с другими отраслями законодательства, систематизировано. Автор статьи анализирует существующие в связи с этим проблемы и предлагает создание, на основе Кодекса Украины об административных правонарушениях более обобщенного *единого нормативного акта*, предусматривающего все виды мер административного принуждения, — Кодекса Украины о мерах административного принуждения.

Ключевые слова: систематизация законодательства, административно-правовое принуждение, меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административной ответственности.