

**МЕСТО И РОЛЬ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В РЕГУЛИРОВАНИИ  
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ**

Следует согласиться с К. С. Бельским, утверждающим, что административно-правовые нормы составляют непосредственный, сегодняшний материал науки административного права, но свой настоящий смысл эти нормы получают благодаря тому, что вырастают, подобно листьям на стволе дерева, из общих категорий, на которых держатся и исчезают. Нельзя понять и подвергнуть толкованию административные нормы без помощи основных управленческих категорий. Поэтому наука административного права, в первую очередь, должна позаботиться о разработке аппарата административно-правовых категорий, чтобы на базе этого постоянного капитала науки изучать действующие правовые нормы [1].

В наибольшей степени дальнейшее развитие как административного законодательства, так и административно-правовой науки зависит от правильного понимания места и роли административно-правовой нормы в регулировании особой группы общественных отношений — отношений, складывающихся в сфере государственного управления. Это еще в 60-х годах прошлого столетия аргументированно обосновал Ю. М. Козлов. Он сумел преодолеть абстрактный подход, обоснованный авторами учебника “Административное право”, вышедшего в 1940 году и на многие годы определившего отношение к административно-правовой норме, как к частичке механизма управления государства своими делами. Несомненно, на формировании позиции Ю. М. Козлова о том, что норма административного права призвана “регулировать общественные отношения, складывающиеся в области исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, т. е. в области советского государственного управления, а также отношения управленческого характера, имеющие место во внутриорганизационной деятельности органов государственной власти, суда и прокуратуры” [2], в значительной мере повлияли выводы С. С. Студеникина, изложенные в его докторской диссертации в 1949 году “Нормы административного права и их применение” [3], о чем Ю. М. Козлов упоминает в своей монографии [4]. Тем не менее заслугой Ю. М. Козлова следует признать то, что он сделал выводы относительно места, роли, структуры административно-правовой нормы и ее действия во времени, в пространстве и по кругу лиц, опираясь на понятие основных управленческих категорий: государственное управление, предмет и метод административно-правового воздействия и регулирование и др.

Такой подход при характеристике норм административного права в дальнейшем использовали А. П. Корнев [5], В. А. Юсупов [6] и многие иные авторы, в той либо иной степени проводившие свои исследования административно-правовых норм. Несомненно, среди них необходимо особенно выделить исследования Д. Н. Бахраха [7], Н. Г. Салищевой [8], В. Д. Сорокина [9], которые, развивая идеи Ю. М. Козлова об особой роли административно-процессуальных норм в регулировании управленческих отношений, сделали существенный вклад в административно-правовую науку, создав и обосновав существование самостоятельной правовой отрасли — административно-процессуального права.

Несомненно, серьезные изменения в социально-экономической и политической системе государств т. н. “социалистической ориентации”, в том числе и Украины, повлекли за собой переоценку приоритетов определенных групп норм административного права.

Так, рассматривая вопрос о системе курса административного права, Ю. М. Козлов, возражая Г. И. Петрову, который полагал, что курс должен начинаться с раздела, определяющего правовой статус граждан в сфере советского государственного права, писал: “Почему нормы, определяющие правовое положение граждан в сфере советского государственного управления, должны занимать центральное место? Ведь основным субъектом осуществления исполнительно-распорядительной деятельности являются органы государственного управления” [10].

Несомненно, в 60-е годы, когда писалась эта монография, позиция Ю. М. Козлова выглядела безупречной — административное право рассматривалось как совокупность норм, регламентирующих деятельность органов государственного управления. Поэтому практически все учебники и учебные пособия по этому курсу долгое время строились по схеме, предложенной Ю. М. Козловым. Однако те изменения, о которых речь шла выше, резко изменили оценку системы этого курса. Практически, во всех конституциях постсоциалистических стран содержится правило о том, что “утверждение и обеспечение

прав и свобод человека является основной обязанностью государства (ст. 3 Конституции Украины), в связи с чем подход к системе курса административного права в административно-правовой науке резко изменился. Наиболее ярко это проявилось в учебнике “Адміністративне право України”, в котором утверждается, что воплощение в жизнь новой Конституции требует принципиально нового вида на роль административного права в демократическом обществе, поскольку в системном реформировании украинского общества права человека должны стать не каким-нибудь производным или второстепенным заданием осуществляемых преобразований, а их главной целью, принципиально изменить историческую парадигму отношений между государством и человеком [11].

Решающая роль в правовом обеспечении такой перемены принадлежит административному праву. Вследствие чего в противовес доктринальной традиции современное административное право рассматривается как способ обеспечения надлежащего соблюдения и действительной защиты прав и свобод человека в сфере функционирования исполнительной власти государства.

В связи с этим приобрел особую значимость и вопрос о предмете административного права. Поскольку основной задачей этой отрасли права становится обеспечение исполнения конституционных норм, норм текущего законодательства о правах граждан и их объединений.

Поэтому в последние годы в Украине принимается целый ряд нормативных актов, содержащих нормы, определяющие статус граждан, иностранцев, беженцев и т. д. Вместе с тем главным направлением деятельности государства был объявлен слом административно-командной системы и немедленный переход к господству рыночных отношений путем внедрения соответствующего механизма и отказа от норм, определяющих роль государства в управлении собственностью, ранее считавшейся общенародной.

Однако, как оказалось впоследствии, эта тенденция — отмена значительной части актов, содержащих нормы административно-правового и процессуального права, обеспечивающих в первые годы обретения Украиной независимости более либо менее устойчивое воздействие государства на ранее сложившиеся и вновь возникающие социально-экономические отношения, в первую очередь на поведение участников этих отношений, не только не способствовало развитию социально-экономического потенциала нашей страны, но и, к сожалению, резко его спаду.

Объективная оценка Президентом Украины и Верховной Радой Украины сложившейся ситуации обусловила необходимость пересмотра ими своего негативного отношения к роли административного права в период активизации усилий по ускорению экономических реформ в стране. Оказалось, что социально-экономические реформы не могут быть осуществлены без усиления роли административно-правовых норм, трансформированных к новым условиям их действия. Поэтому в Украине начался процесс реформирования административного права, официально обозначенный принятием постановления КМУ о необходимости разработки концепции реформы административного права и подготовки проекта Административного (административно-процессуального) Кодекса. По состоянию на 1 июля 2003 года эти документы уже находятся на рассмотрении Верховной Рады Украины.

Это вновь возродило интерес в правовой науке Украины к проблемам административно-правового регулирования и воздействия на общественные отношения, складывающиеся в процессе перехода от административно-командной системы социализма к рыночной экономике. Поэтому в Украине, начиная со второй половины 90-х годов прошлого столетия, пишут учебники по курсу административного права, каждый из которых начинает посвящать все большее число страниц нормам административного права [12]. Однако, следует обратить внимание на то, что увеличение объема страниц в учебной литературе совершенно не сказалось на изменении взглядов о сущности, роли и месте этой группы норм в правовой системе права Украины. Как и ранее, авторы новых учебников и учебных пособий рассматривают административно-правовые нормы в качестве регулятора тех общественных отношений, которые возникают в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления.

Однако, изменение социально-экономической структуры Украины, возникновение у нее новых приоритетов (нашедших свое определенное выражение в принятой в 1996 году Конституции страны) привели, с одной стороны, к появлению новых отраслей права, в том числе таких, которые не могли быть в условиях пребывания Украины в составе СССР: морского, таможенного и некоторых иных, поскольку полномочия на регулирование этих отраслей общественной жизни принадлежала только законодателю СССР, — с другой стороны, к появлению совершенно новых отраслей права — предпринимательского, аграрного, хозяйственного и т. д. Анализ источников этих отраслей позволяет сделать вывод о том, что они относятся к т. н. комплексным отраслям права и еще один вывод о том, что в этом комплексе значительное место принадлежит нормам административного права (материальным и процессуальным).

Целью включения такого рода норм является обеспечение государственного воздействия на новые виды общественных отношений, посредством определения правил и стандартов их функционирования, контроля и надзора за деятельностью субъектов этих отношений, установления административной ответственности их за нарушение такого рода правил, норм и стандартов. Это свидетельствует о повышении роли административно-правовых норм, роли отрасли административного права в регулировании общественных отношений в современных условиях. На наш взгляд, административное право превратилось в фундаментальную отрасль, стоящую во главе ряда отраслей публичного права, для которых имеют значение нормы, регулирующие определенные аспекты деятельности публичной администрации (министерств, органов центральной исполнительной власти со специальным статусом и др.) — порядок образования, компетенция, и т. п. Это свидетельствует о том, что значительное количество вновь образовавшихся отраслей права Украины — предпринимательское, семейное, жилищное и т. д. — представляют собой комплексные отрасли права, составляющей частью которых являются нормы административного права. Такой подход законодателя к структуре таких отраслей права, в принципе, не может вызвать возражений. Однако, специфика тех либо иных сфер (областей) общественной жизни, регулируемых нормами этих отраслей права, обуславливает включение в эту отрасль только такого количества норм административного права, которое отвечало бы требованиям социально-экономического развития страны, в первую очередь соответствовало бы сущности этих общественных отношений. К сожалению, украинский законодатель не смог понять того, что нормы административного права могут выступать не только в качестве катализатора развития общественных отношений, но и их тормозом. Так, в 1991 году Верховной Радой Украины был принят Закон “О предпринимательстве”, в ст. 4 которого было сказано, что ограничению (лицензированию) предпринимательской деятельности подлежат только те ее виды, которые непосредственно влияют на здоровье человека, окружающую природную среду и безопасность государства, в связи с чем правительство определило необходимость лицензирования 4-х видов предпринимательства. К маю 2003г. лицензированию уже подлежит более 60 видов этой деятельности. Вряд ли можно признать соответствующим этому закону (да, впрочем, и тем положением, которые выписаны в Конституции Украины) требование предъявление паспорта (или иных документов, удостоверяющих личность) для входа в заведение игорного бизнеса. Более того, Верховная Рада Украины официально зарегистрировала для дальнейшего рассмотрения законопроект депутата М. о том, чтобы ограничить сферу игорного бизнеса территорией Крымского полуострова.

Подобных примеров необоснованного насыщения нормами административного права комплексных отраслей права можно было бы продолжить на примере столкновения двух подходов к содержанию Хозяйственного кодекса Украины, что сдерживало его принятие более 10 лет. Практически весь спор сводился к определению в текстах кодекса количества административно-правовых норм — либо он должен содержать нормы, четко определяющие роль государства (и его структур) в хозяйственном процессе, либо эти нормы должны быть сведены до минимума, с предоставлением субъектам хозяйственной деятельности автономии и работы в зоне риска.

Еще в период господства административно-командной системы в СССР Ю. М. Козлов справедливо отмечал, что в плановом руководстве хозяйством административные формы и методы занимают чрезмерно большое место, а роль экономических методов преуменьшена. Это означало, что слишком много показателей устанавливалось для предприятий сверху, что, естественно, ограничивало их самостоятельность; весьма слабо, формально использовался хозяйственный расчет, кредит и другие экономические рычаги.

Данное его замечание сохраняет свою силу и в настоящее время, что, к сожалению, не всегда учитывается не только законодателем, но и представителями правовой науки, которые должны иметь в виду, что при рекомендации включения административно-правовых норм в те либо иные основополагающие нормативные акты (кодексы и др.), регламентирующие отношения в определенной сфере (области) общественной жизни, необходимо прогнозировать последствия такого рода включений и их объем, поскольку стратегические приоритеты должны всегда преобладать над сиюминутными интересами государства, а учитывая существование в украинском парламенте различных лоббирующих групп, депутатов, отстаивающих свои корпоративные интересы в качестве общегосударственных.

Вторая проблема, которая срочно нуждается в разрешении административно-правовой наукой Украины — это проблема кодификации административно-правовых норм. К счастью, поддерживаемая многими авторами в 60 — 70 годах идея о необходимости создания административного кодекса в настоящее время уже практически себя изжила. И это объективно обусловлено: ведь значительное количество норм административного права содержится в КТМУ, ТКУ и многих других кодексах и законах, являющихся основополагающими источниками права различных отраслей — экологического, семейного и т. д.

Единственное, что оказалось возможным, — это принятие в 1984 г. Кодекса Украины об административных правонарушениях.

Вполне понятно, что с тех пор произошли колоссальные изменения в политической жизни страны, Украина находится на пороге серьезной конституционной реформы. Тем не менее, как суды, так и органы государственной исполнительной власти, наделенные административно-юрисдикционными полномочиями, используют не только нормы этого Кодекса, содержащие описание составов проступков и санкции за их совершение, но и терминологию, вполне уместную в 80-х годах прошлого столетия, и совершенно непонятную лицам, применяющих нормы этого кодекса в XXI столетии. И ученые-административисты [13], и практики, особенно представители судебной власти, неоднократно ставили вопрос о необходимости принятия нового кодекса, объединяющего нормы об административной ответственности, и трудно подсчитать количество проектов такого акта под различным наименованием — от Кодекса об административной ответственности до Кодекса об административных проступках. Однако Кодекс, построенный на уровне достигшей административно-правовой науки начала 80-х годов XX столетия продолжает действовать, хотя редкий месяц не обходится без внесения в него тех или иных дополнений или изменений. Но, к сожалению, приходится констатировать, что эти изменения имеют не качественное выражение, а количественное, т. е. происходит увеличение объема особенной части Кодекса, перечня органов, обладающих административно-юрисдикционными полномочиями, т. е. положение общей части Кодекса, несмотря на столь серьезные изменения, происшедшие практически во всех сферах общественно-политической и социально-экономической жизни Украины, остались неизменными. Естественно, что столь существенные подвижки в жизни страны должны были бы заставить произвести изменения, в первую очередь, в общей части кодекса, и, в зависимости от них, менять содержание особенной и процессуальной частей. Однако такого решительного шага сделано не было, и тогда, под давлением объективной необходимости приведения законодательства об административной ответственности к потребностям (и возможностям) его использования для обеспечения общегосударственных интересов в обход норм общей части Кодекса принимается значительная группа нормативных актов, нормы которых коренным образом меняют целый ряд заложенных в КоАП понятий об основании и мерах административной ответственности. Во-первых, принимается более 20 нормативных актов, в которых субъектами административных проступков признаются юридические лица и их филиалы.

Начало было положено, а позже эта тенденция нашла свое развитие в ряде законов: “Об ответственности предприятий, организаций, учреждений за нарушение законодательства о ветеринарной медицине”, “О защите от недобросовестной конкуренции”, “О рекламе”, “Об ответственности предприятий, их объединений, учреждений и организаций за правонарушения в сфере градостроительства” и др.

Во-вторых, Украина, ратифицировав Конвенцию ООН по морскому праву (1982), установила: а) “Прилежащую зону”, включающую в себя часть открытого моря, находящуюся за пределами государственной границы Украины (до 12 миль от линии государственной границы). Конвенция предусматривает, что в этой дополнительной зоне могут действовать нормы, которые устанавливают таможенные, фискальные, иммиграционные стандарты, правила и ответственность за их нарушение.

В этой же Конвенции ООН 1982 г. закрепляется положение об исключительных экономических зонах. В развитие этого Верховна Рада Украины в 1995 году приняла Закон “Об исключительной (морской) экономической зоне”, а 12 июня 1996 года Кабмин Украины своим постановлением № 642 утвердил Положение о порядке охраны суверенных прав Украины в ее исключительной (морской) экономической зоне. Согласно этим актам, Украина с целью обеспечения своих суверенных прав устанавливает административные санкции за нарушение норм, содержащихся в этих актах.

Но необходимо отметить, что санкции административно-правовых норм, которые регулируют общественные отношения, возникающие с использованием объектов экономической (морской) зоны и природного шельфа, могут действовать (быть применены) и за пределами этой 200-мильной зоны. Это связано с предоставлением государству, установившему эту зону, права на преследование нарушителя вышеуказанных норм и применения административно-правовых санкций за ее границами. Руководствуясь этим правилом, предусмотренным в Конвенции ООН 1982 г. по морскому праву, Украина, в уже упомянутом Законе “Об исключительной (морской) экономической зоне” наделила Погранвойска полномочиями на преследование нарушителей административно-правовых норм в этой зоне и за ее границами, в том числе и в открытом море, однако до морских границ иного государства. В случае задержания нарушителя в открытом море, должностные лица Погранвойска имеют право применять административно-правовые санкции.

Кроме должностных лиц Пограничной службы, право на применение санкций Законом было предоставлено весьма широкому кругу лиц, о которых КоАП Украины вообще не упоминал. Более того, законодатель ввел и новую меру административного взыскания, которая, естественно, КоАП не предусмотрена — “безвозмездное изъятие добытых ресурсов”. И еще для полной характеристики этого Закона, практически игнорирующего выводы административно-правовой науки, заложенные в КоАП, приведем содержание ст. 29 Закона. Она расширила сферу обжалования постановлений о наложении административных взысканий, которая была определена Кодексом Украины об административных правонарушениях. Как известно, согласно ст. 287 данного Кодекса “постановление районного (городского) народного суда (народного судьи) о наложении административного взыскания является окончательным и обжалованию не подлежит”. В отличие от этого положения, ст. 29 Закона “Об исключительной (морской) экономической зоне” устанавливает, что “постановления о наложении штрафов и применении конфискации, принятые районным (городским) судом могут быть обжалованы в течение 10 дней после их оглашения в соответствующем областном, Киевском и Севастопольском городских судах”.

Интересные новеллы в институт административной ответственности вносит ст. 30 Закона “Исполнение решений о привлечении к ответственности”. Остановимся на двух моментах, касающихся ответственности иностранных юридических лиц: во-первых, они оплачивают штрафы в свободно конвертируемой валюте в пересчете по курсу Национального банка Украины на день нарушения и во-вторых, в случае неуплаты штрафа суд может принять решение о применении вместо штрафа полной или частичной конфискации задержанного или изъятого — как обеспечение имущества или денежных средств юридического лица-нарушителя.

Нельзя не обратить внимание на то, что в КоАП Украины 1989г. существовали статьи, определяющие составы мелкой контрабанды и иных нарушений таможенных правил, однако принятый в 1991г. Таможенный кодекс Украины практически полностью отказался от текста статей КоАП и дал совершенно новую трактовку составов нарушений таможенных правил, отказавшись при этом от понятия “мелкая контрабанда”. Таможенный кодекс Украины, принятый 11 июля 2002 г. (вступает в силу с 1 января 2004 г.) сохранил раздел об административной ответственности за нарушение таможенных правил, но резко сократил круг процессуальных гарантий для нарушителя, расширил количество санкций, которые могут быть к ним применимы.

В связи с созданием в Украине системы административных судов (с января 2004 г.) срочно разработан проект Административно-процессуального кодекса, однако его содержание подгоняется под компетенцию этих судов, т. е. под судебную процедуру обжалования незаконных действий органов исполнительной власти и их должностных лиц. И это несмотря на наименование акта — “Административно-процессуальный кодекс”. Таким образом, весь административный процесс сводится лишь к одному из его производств — производству по жалобам. И как тут не привести слова Ю. М. Козлова, написанные им в уже упомянутой монографии “Предмет советского административного права”.

Еще в 1967г. он писал: “Под административным процессом понимается прежде всего юрисдикционная деятельность органов советского государственного управления. Она охватывает случаи разбора жалоб и заявлений граждан, применения мер административного принуждения, дисциплинарной и материальной (в административном порядке) ответственности. Таково понятие административного процесса в собственном смысле слова”.

К сожалению, разработчики проекта АПК не прислушались к этим словам. Возможно одной из причин такого отношения к достижениям административно-правовой мысли явилось их желание поскорее выполнить заказ соответствующих их государственных структур и должностных лиц для рапорта о выполнении Украиной своих обязанностей по приведению ее законодательства в соответствие с требованиями европейских стандартов и правил, что, конечно, не дало возможность на основе серьезного осмысления достижений ученых в полной мере кодифицировать административно-процессуальные нормы, которые, естественно, регулируют значительно больший круг отношений, складывающихся в процессе правоприменительной деятельности органов государственной исполнительной власти, по сравнению с той группой, которая возникает в связи с обжалованием незаконных действий (актов) органов государственной исполнительной власти.

#### *Література*

1. Административное право / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. — Москва: Юрист, 2000. — С. 87.
2. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. — М.: Изд-во МГУ, 1967. — С. 30.
3. Студеникин С. С. Советская административно-правовая норма и ее применение: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1949.
4. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. — С. 74.