МЕЛЬНИЧУК С. Н. ПОНЯТИЕ СУДЕБНОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ КАК ПРАВОВОЙ ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

Проанализированы и обобщены концептуальные подходы к пониманию судебного правоприменения. Раскрыто соотношение судебного правоприменения со смежными правовыми категориями. Выяснено, что судебное правоприменение охватывает осуществление функций государства путём осуществления правосудия всеми звеньями судебной системы государства. Сформулировано понятие исследуемой категории.

Ключевые слова: *правоприменение, судебное правоприменение, правовая форма осуществления функций государства, функции государства, правосудие, судебная власть, государство, право.*

MELNYCHUK S. M. THE CONCEPT OF JUDICIAL ENFORCEMENT AS THE LEGAL FORM OF THE STATE FUNCTIONS IMPLEMENTATION

The court judicial enforcement as a legal form of the state functions implementation is a complex legal category. There is not uniform of the methodological approach to the study of law-enforcement. Conceptual approaches to understanding it are mostly based on the methodology established in the Soviet period. Modern studies highlight certain aspects of this legal phenomenon. Approaches to its understanding show artificial distinction of related concepts. Judicial enforcement covers implementation of the state functions by justice of all levels of the state judicial system. Judicial enforcement activities and understanding of law are in the systematic interconnection. The issue of understanding the law, which in the current development of legal science remains controversial, negatively affects the formation of a common scientific concept of the court judicial enforcement. Conceptual approaches to understanding the term «the judicial enforcement» have been summarized. The notions of research category have been formed.

Keywords: *law-enforcement, judicial enforcement, legal form exercise of the state functions, state function, justice, judicial authority, state, right.*

УДК 342.95

О. О. НЕБРАТ,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНА ЗАКОНОТВОРЧІСТЬ: ПОНЯТТЯ ТА ФУНКЦІЇ

Під час дослідження адміністративно-деліктної законотворчості, її поняття та функції розглянуто проблему забезпечення правової якості адміністративно-деліктного законодавства, яка безпосередньо пов'язана із завданням забезпечення надійної правової захищеності особи у сфері адміністративної юрисдикції. Виявлено, що різного роду дефекти знижують ефективність адміністративної юрисдикції та провокують правозастосувальні помилки, які часто виражаються в порушеннях прав громадян. Наголошено, що наявність у законодавстві про адміністративні правопорушення прогалин та протиріч створює проблеми тлумачення і застосування правових норм, породжує високий рівень правозастосувальних помилок і відносно низький рівень правової захищеності громадян.

Ключові слова: *адміністративно-деліктна законотворчість, законодавство, функції, принципи, відповідальність, провадження, компетенція, адміністративно-юрисдикційна практика, правовий припис, юридичний факт.*

Nebrat, O.O. (2015), "Administrative and tort lawmaking activity: the concept and functions" ["Administratyvno-dekiktna zakonotvorchist: poniattia ta funktsii"], *Pravo i Bezpeka*, No. 3, pp. 46–51.

Постановка проблеми. Проблема забезпечення правової якості адміністративно-деліктного законодавства безпосередньо пов'язана із завданням забезпечення надійної правової захищеності особи у сфері адміністративної юрисдикції. Різного роду дефекти знижують ефективність адміністративної юрисдикції та провокують правозастосувальні помилки, які часто виражаються в порушеннях прав громадян. Слід також враховувати, що суди розглядають відносно невелику частину справ про адміністративні правопорушення, а коло органів

© Небрат О. О., 2015

і посадових осіб, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, досить велике і різноманітне. Не всі суб'єкти мають належну юридичну підготовку; як наслідок, норми адміністративно-деліктного законодавства далеко не завжди застосовуються високопрофесійно. А наявність у законодавстві про адміністративні правопорушення прогалин та протиріч створює проблеми їх тлумачення і застосування правових норм, породжує високий рівень правозастосувальних помилок і відносно низький рівень правової захищеності громадян.

Стан дослідження. В юридичній літературі цій проблемі приділяється недостатня увага, незважаючи на її очевидне науково-практичне значення. Цьому питанню зокрема та загальнотеоретичним аспектам адміністративно-деліктного законодавства взагалі присвятили свої праці такі вчені, як: В. К. Колпаков [1], І. П. Голосніченко [2], І. Б. Коліушко [2], Д. М. Лук'янець [3], О. С. Літошенко [4], О. В. Кузьменко [4] та ін.

Метою цієї статті є дослідити адміністративно-деліктну законотворчість, визначити поняття цієї категорії права та з'ясувати і розглянути основні її функції.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-деліктну законотворчість можна виділити як самостійний вид законотворчості на підставі предметно-тематичного критерію, тобто галузевої приналежності прийнятих законів. Як відомо, результатом адміністративно-деліктної законотворчості є прийняття закону про адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктного закону), його зміна, доповнення або скасування.

Предметом законодавства про адміністративні правопорушення є регулювання кола таких питань:

– визначення загальних положень, принципів законодавства про адміністративні правопорушення, а також поняття адміністративного правопорушення (концептуальні основи галузі законодавства);

– визначення загальних умов адміністративної караності правопорушень;

– визначення системи адміністративних стягнень та правил їх накладення;

– визначення підстав і порядку звільнення від адміністративної відповідальності та адміністративних стягнень;

– визначення порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення;

– встановлення адміністративної відповідальності за окремі види правопорушень;

– встановлення переліку органів і посадових осіб, які уповноважені здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Ці питання найбільш повно і комплексно регламентуються у Кодексі України про адміністративні правопорушення [6]. У перспективі передбачається виокремлення комплексу правових норм про адміністративні делікти та адміністративно-процесуального комплексу.

Під адміністративно-деліктним законом розуміють нормативно-правовий акт органу законодавчої влади, прийнятий ним у межах його нормотворчої компетенції, який визначає адміністративну протиправність і караність правопорушень, адміністративні стягнення та порядок їх накладення, а також встановлює адміністративну відповідальність за конкретні проступки і порядок провадження у них.

Безпосереднє звернення до характеристики функцій адміністративно-деліктної законотворчості буде передчасним, якщо не з'ясувати значення самого терміна «функція». Насамперед слід зазначити, що в розумінні функції виділяються два значення: 1) службова роль (призначення) одного з елементів системи відносно іншого елемента або системи в цілому; 2) приналежність у межах цієї системи, коли зміни в одній частині виявляються похідними (функцією) від зміни в іншій.

В юридичній науці термін «функція» традиційно трактується як роль (призначення), яку виконує певне правове явище відносно іншого. Це досить загальне положення має бути доповнене низкою методологічно важливих зауважень щодо предмета нашого аналізу.

По-перше, слід враховувати, що характер функції визначається природою цілого, а ціле визначає специфіку дії функції. З цієї точки зору однотипні функції різних видів законотворчості будуть мати різну предметно-змістову наповненість. Ця обставина має бути врахована дослідником при побудові ним як загальнотеоретичної моделі функцій законотворення, так і аналогічних галузевих моделей.

По-друге, функція завжди має цільову спрямованість. Вона є абстрактною можливістю досягнення певної мети та співвідноситься з нею як засіб її досягнення. Тобто функція законотворчості завжди зорієнтована, як мінімум, на виконання цілей конкретного виду законотворчої діяльності.

По-третє, під функцією законотворчості слід розуміти не властивість цієї діяльності, а постійну якісну властивість, що стійко та однорідно проявляється у повному циклі законотворчості і фіксується результатом діяльності, а не самою діяльністю.

Разом з тим, на наш погляд, є підстави для виділення низки спеціальних функцій адміністративно-деліктної законотворчості. У певному сенсі такі функції є унікальними, оскільки характерні лише для цього виду законотворчості.

С. С. Алексєєв вірно зазначає, що інструментальний підхід у правовій науці права дозволяє предметно, конкретизовано розкрити власну цінність права, абсолютність і пріоритет правових засад у суспільстві, силу духу права. У межах такого підходу право розглядається як комплекс різноманітних правових засобів, регулятивних інструментів, за допомогою яких можна програмувати певний гарантований результат [7, с. 162].

Потрібно також погодитися з думкою В. М. Сирих, що ефективно діючі норми покликані закріплювати такі юридичні засоби, які дозволили б нейтралізувати негативні фактори і підсилити дію позитивних [8, с. 10].

Розгляд функцій адміністративно-деліктної законотворчості потрібно розпочинати з детального аналізу їх змісту.

Перша функція – це *визначення принципів і встановлення загальних положень законодавства про адміністративні правопорушення*. Ця функція реалізується виключно законодавцем; пояснюється це, в першу чергу, потребами забезпечення концептуальної єдності законодавства про адміністративні правопорушення. У сучасний період адміністративно-деліктної законотворчості визначення принципів і встановлення загальних положень законодавства про адміністративні правопорушення відбувається в межах прийняття кодифікованого законодавчого акта. Вперше в Україні Кодекс про адміністративні правопорушення був прийнятий у 1984 році.

Слід зазначити, що принципи обумовлюють зміст законодавства про адміністративні правопорушення і мають нормотворче та правозастосовче значення. Однак необхідно констатувати, що інститут принципів законодавства про адміністративні правопорушення не знайшов у чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення свого повного законодавчого закріплення. Тому необхідно усунути цю прогалину при підготовці та прийнятті нового кодифікованого акта. Загальні ж положення законодавства про адміністративні правопорушення включають в себе: норми про предмет регулювання і завдання цієї галузі законодавства, норми, які регламентують нормотворчу компетенцію органів державної влади у сфері законодавства про адміністративні правопорушення; норми про особливості дії законодавства про адміністративні правопорушення. Право встановлення цих норм надається законодавцю і реалізується ним в межах цієї функції адміністративно-деліктної законотворчості.

Наступна – це функція *адміністративної деліктації*. Одним із головних питань адміністративно-деліктної законотворчості є встановлення підстав і умов адміністративної відповідальності, а також конкретних заборон, порушення яких тягне адміністративну відповідальність. Під адміністративною деліктацією потрібно розуміти діяльність законодавця щодо закріплення в законі загальних підстав і умов адміністративної відповідальності, а також визначення конкретних діянь як адміністративних правопорушень.

Реалізуючи функцію адміністративної деліктації, законодавець виявляє шкідливі для суспільства діяння, що вимагають адміністративно-правових заходів боротьби, визнає допустимість, можливість і доцільність їх фіксації в законі як незаконних та адміністративно караних. На наш погляд, слід розрізняти загальну і приватну адміністративну деліктацію. У першому випадку законодавець формулює, встановлює та вдосконалює такі норми Загальної частини законодавства про адміністративні правопорушення, як, наприклад, про поняття адміністративного правопорушення, про суб'єктів адміністративної відповідальності, про обставини, що виключають адміністративну відповідальність, тощо. Тобто здійснюючи загальну адміністративну деліктацію, законодавець визначає загальні підстави та умови відповідальності за адміністративні правопорушення. Для приватної адміністративної деліктації характерні нормотворчі рішення законодавця щодо формулювання, встановлення та вдосконалення норм Особливої частини законодавства про адміністративні правопорушення, увага акцентується на закріпленні в законі конкретних складів адміністративних деліктів. З урахуванням викладеного пропонуємо виділити у межах розглянутої функції адміністративно-деліктної законотворчості дві підфункції: загальної адміністративної деліктації та приватної адміністративної деліктації. Аналогічним 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 роду діянь як злочину [9].

Ще одна функція – *адміністративна пеналізація*. Законодавче встановлення заборон із закріпленням ознак складів адміністративних правопорушень і законодавче встановлення

заходів відповідальності за ці правопорушення – це дві взаємопов'язані сторони адміністративно-деліктної законотворчості. Під час видання адміністративно-деліктних законів законодавець не обмежується формулюванням тільки заборон, вони повинні забезпечуватися відповідними санкціями. Адміністративна караність є ознакою, яка властива будь-якому адміністративному правопорушенню. Звідси і тісний взаємозв'язок процесів адміністративної деліктації та адміністративної пеналізації. Якщо, реалізуючи функцію адміністративної деліктації, законодавець фіксує адміністративно-заборонені діяння, то в межах функції пеналізації він надає цьому діянню адміністративної караності.

Під адміністративною пеналізацію потрібно розуміти законодавче визначення характеру караності адміністративних правопорушень і встановлення типових санкцій за їх вчинення. Вона є кількісною стороною адміністративної деліктації. Санкція зводить міру оцінки суспільної шкідливості правопорушення до міри покарання. Результатом адміністративної пеналізації є встановлення виду відповідальності та в його рамках певної міри покарання.

Слід розрізняти нормотворчу і правозастосовну адміністративну пеналізацію. Остання ґрунтується на результатах першої. Правозастосовна адміністративна пеналізація – це відносно самостійний вид праворегулюючої діяльності органів адміністративної юрисдикції та їх посадових осіб, яка здійснюється на основі приписів адміністративно-деліктного закону. Її змістом є обрання та винесення уповноваженим адміністративно-юрисдикційним органом однієї з форм адміністративно-правового покарання до осіб, які винні у вчиненні адміністративних правопорушень, з урахуванням характеру вчинених правопорушень, їх особистості та інших критеріїв.

Реалізуючи функцію адміністративної пеналізації, законодавець вирішує наступне коло завдань: а) встановлює види відповідальності за адміністративні правопорушення; б) встановлює систему адміністративних стягнень як заходів адміністративної відповідальності та зміст кожного адміністративного стягнення; в) визначає загальні правила накладення стягнень за вчинення адміністративних правопорушень; г) встановлює типові адміністративні стягнення за конкретні адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачається законом.

Функція *виключення адміністративної відповідальності за конкретні види адміністративних правопорушень* є протилежною відносно функції адміністративної деліктації, її суть зводиться до нормотворчої діяльності законодавця щодо прийняття адміністративно-деліктного закону про виключення адміністративної відповідальності за конкретні правопорушення. Результатом реалізації цієї функції є виключення діяння з кола заборонених законом і скасування його адміністративної караності. Вилучення адміністративної відповідальності за конкретні правопорушення має місце тоді, коли відпадають економічні, соціальні, психологічні та правові підстави їх адміністративної деліктації. При цьому «раніше засуджене» діяння може бути переведене до розряду правомірних або оцінюватися як дисциплінарний проступок чи цивільно-правовий делікт.

Сутність функції *адміністративної депеналізації* полягає у незастосуванні до заборонених адміністративно-протиправних діянь заходів адміністративної відповідальності, тобто у звільненні від адміністративної відповідальності та адміністративних стягнень. У певному сенсі адміністративна депеналізація є пеналізацію зі знаком «мінус». Вона може здійснюватися в різних формах: а) звільнення від адміністративної відповідальності; б) звільнення від адміністративного стягнення; в) звільнення від подальшого виконання накладеного адміністративного стягнення.

Реалізація цієї функції має місце тоді, коли нормотворчі рішення законодавця спрямовані на законодавчу регламентацію інституту звільнення від адміністративної відповідальності та адміністративних стягнень.

Правозастосовна адміністративна депеналізація є самостійним правовим явищем, має свою сферу прояву і є вторинною відносно нормотворчої адміністративної депеналізації. Зміст її полягає у застосуванні уповноваженими адміністративно-юрисдикційними органами встановлених законодавцем норм про звільнення від адміністративної відповідальності та адміністративних стягнень. Разом з тим, вона також надає цінну зворотню інформацію законодавцю про соціальну обумовленість та обґрунтованість нормотворчих рішень з питань адміністративної пеналізації.

Нарешті, функція *регламентації провадження у справах про адміністративні правопорушення*. У процесі адміністративно-деліктної законотворчості встановлюються, змінюються або скасовуються не лише матеріальні правові норми, а й процесуальні норми адміністративно-деліктного закону. Встановивши норму про адміністративну відповідальності за те чи інше діяння, законодавець повинен визначити і процесуальний

порядок її реалізації. Регламентуючи процесуально-правову сторону реалізації матеріальних адміністративно-деліктних правових норм, законодавець вирішує коло таких питань: закріплює систему адміністративно-юрисдикційних органів і визначає перелік підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення; встановлює основні положення провадження у справах про адміністративні правопорушення; регламентує порядок здійснення процесуальних дій на всіх стадіях провадження у справах про адміністративні правопорушення; визначає правовий статус учасників провадження. Функцію регламентації провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснює саме законодавець. Це випливає з необхідності встановлення єдиних правил провадження з метою забезпечення процесуальних гарантій прав особи в адміністративно-юрисдикційному процесі. При виданні адміністративно-деліктного закону законодавець вирішує тільки питання про підвідомчість категорії справ про адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність за вчинення яких встановлюється цим законом.

Висновок. Таким чином, під *адміністративно-деліктною законотворчістю* потрібно розуміти нормотворчу діяльність органів законодавчої влади щодо прийняття, зміни або скасування законів про адміністративні правопорушення. Предмет законодавчої регламентації при прийнятті конкретного закону про встановлення відповідальності за вчинення певних видів адміністративних правопорушень має включати в себе врегулювання кола питань про підстави адміністративної відповідальності; суб'єктів адміністративної відповідальності; види і розміри адміністративних стягнень, застосування яких передбачається законом; підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких встановлюється законом; особливості провадження у справах про відповідні види адміністративних правопорушень.

До *основних функцій адміністративно-деліктної законотворчості* можна віднести: функцію визначення принципів і встановлення загальних положень законодавства про адміністративні правопорушення; функцію адміністративної деліктації; функцію адміністративної пеналізації; функцію виключення адміністративної відповідальності за конкретні види адміністративних правопорушень; функцію адміністративної депеналізації; функцію регламентації провадження у справах про адміністративні правопорушення. Подальше їх дослідження дозволить збагатити знання про цей вид законотворчості і виробити більш ефективні рекомендації щодо його вдосконалення.

Список використаних джерел

1. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

2. Коліушко І. Б. Проблеми удосконалення адміністративно-деліктного законодавства України / І. Б. Коліушко, І. П. Голосніченко // Право України. – 2001. – № 3. – С. 39–42.

3. Лук'янець Д. М. Напрями реформування адміністративно-деліктного законодавства / Д. М. Лук'янець // Правова держава. – 2001. – Вип. 12. – С. 318–333.

4. Літошенко О. С. Шляхи вдосконалення правового регулювання інституту адміністративної відповідальності / О. С. Літошенко // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 93–70.

5. Кузьменко О. В. Детермінізм структури адміністративно-деліктного процесу / О. В. Кузьменко // Держава і право. – 2003. – Вип. 21. – С. 201–205.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1123. – Зі змін. та допов.

7. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. II / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – 360 с.

8. Сырых В. М. Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности норм права / В. М. Сырых // Эффективность закона (методология и конкретные исследования) / отв. ред.: В. М. Сырых, Ю. А. Тихомиров. – М. : [Б.и.], 1997. – С. 9–13.

Надійшла до редколегії 12.10.2015

НЕБРАТ Е. А. АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО: ПОНЯТИЕ И ФУНКЦИИ

При исследовании административно-деликтного законотворчества, его понятия и функций рассмотрена проблема обеспечения правового качества административно-деликтного законодательства, которая непосредственно связана с задачей обеспечения надёжной правовой защищённости личности в сфере административной юрисдикции. Выявлено, что разного рода дефекты снижают эффективность административной юрисдикции и провоцируют правоприменительные ошибки, которые часто выражаются в нарушениях прав граждан. Отмечено, что наличие в законодательстве об административных правонарушениях пробелов и противоречий

создаёт проблемны толкования и применения правовых норм, порождает высокий уровень правоприменительных ошибок и относительно низкий уровень правовой защищённости граждан.

Ключевые слова: *административно-деликтное законотворчество, законодательство, функции, принципы, ответственность, производство, компетенция, административно-юрисдикционная практика, правовое предписание, юридический факт.*

NEBRAT O. O. ADMINISTRATIVE AND TORT LAWMAKING ACTIVITY: THE CONCEPT AND FUNCTIONS

While studying administrative and tort lawmaking activity, its concept and functions the author has researched the problem of providing legal quality of administrative and tort lawmaking activity, which is directly linked with the task of ensuring reliable legal protection of persons in the field of administrative jurisdiction. It is emphasized that the existence of gaps and contradictions in the lawmaking activity on administrative offences creates problems of interpretation and application of law norms, creates a high level of law enforcement mistakes and relatively low level of legal protection of citizens.

It is ascertained that one of the main issues of administrative and tort lawmaking activity is to establish grounds and conditions for administrative liability, as well as specific prohibitions, the violation of which entails administrative liability. Implementing the function of administrative tort the legislator detects harmful to the society acts requiring administrative and legal measures of combating, admits admissibility, the possibility and advisability of their fixing in the law as illegal and administratively punishable. The subject of legislative regulation in adopting a particular law about establishing liability for committing certain types of misdemeanors should include regulation of issues on grounds of administrative liability; subjects of administrative liability; types and sizes of administrative penalties, which usage is provided by the law; jurisdiction of cases on administrative offences, liability for their commission is established by the law; features of the proceedings in cases on the appropriate types of administrative offences.

Keywords: *administrative and tort lawmaking activity, legislation, functions, principles, liability, proceedings, competence, administrative and jurisdictional practice, legal prescription, legal fact.*

УДК [347.963:343.8](377)

О. С. ПРОНЕВИЧ,
доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник відділу досліджень проблем
організації роботи та кадрового забезпечення в органах прокуратури
Науково-дослідного інституту Національної академії прокуратури України (м. Київ)

КООРДИНАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА: УПРАВЛІНСЬКО-ПРАВОВА ПРИРОДА, ЛЕГІТИМІЗАЦІЯ І ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Осмислено специфіку управлінсько-правової природи координаційної діяльності прокурора у сфері протидії злочинності та корупції, з'ясовано стан сучасного нормативно-правового регулювання координаційної діяльності прокурора та на основі вивчення актуальних інформаційно-аналітичних матеріалів, підготовлених профільними структурними підрозділами Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня виокремлено об'єктивні прояви низької ефективності координаційної діяльності в органах прокуратури.

Ключові слова: *координаційна діяльність прокурора, координаційні повноваження, протидія злочинності та корупції, координаційна нарада, міжвідомча нарада, міжвідомча робоча група з розкриття і розслідування злочинів, спільна слідчо-оперативна група, контрольна справа щодо проведеної координаційної або міжвідомчої наради.*

Pronevych, O.S. (2015), "Coordinating activities of a prosecutor: administrative and legal nature, legitimization and problems of implementation" ["Koordynatsiina diialnist prokurora: upravlinsko-pravova pryroda, lehitymizatsiia i problemy lehalizatsii"], *Pravo i Bezpeka*, No. 3, pp. 51–57.

Постановка проблеми. Протидія злочинності та корупції є особливим видом державно-правової діяльності органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, метою якої є захист прав і свобод людини та громадянина, а також інтересів суспільства і держави

© Проневич О. С., 2015