

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ СУЧАСНОЇ СИСТЕМИ І ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА ЯК САМОСТІЙНОЇ ГАЛУЗІ ПРАВА

TO THE QUESTION OF DETERMINATION OF THE MODERN SYSTEM AND FUNCTIONS OF THE ADMINISTRATIVE PROCESSUAL RIGHT AS A SELF-RELATED FIELD OF RIGHT

Джафарова М.В.,

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Статтю присвячено теоретико-правовій характеристиці адміністративного процесуального права як самостійної галузі права в національній правовій системі. З'ясовано і проаналізовано функції та систему адміністративного процесуального права. Розкрито й охарактеризовано елементний склад системи адміністративного процесуального права, запропоновано сучасний науковий погляд на її внутрішній зміст.

Ключові слова: адміністративне процесуальне право, галузь права, мета, завдання, функції, система.

Статья посвящена теоретико-правовой характеристике административного процессуального права как самостоятельной отрасли права в национальной правовой системе. Выявлены и проанализированы функции и система административного процессуального права. Раскрыт и охарактеризован элементный состав системы административного процессуального права, предложен современный научный взгляд на ее внутреннее содержание.

Ключевые слова: административное процессуальное право, отрасль права, цель, задачи, функции, система.

The article is devoted to the theoretical legal characteristics of administrative procedural law as an independent branch of law in the national legal system. The concept and essence of the purpose and functions of administrative procedural law are found out. The elemental composition of the system of administrative procedural law is described and characterized and the modern scientific opinion on its internal content is proposed.

Key words: administrative procedural law, branch of law, purpose, tasks, functions, system.

Постановка проблеми. Адміністративному процесуальному праву притаманні власна внутрішня будова; особлива сфера існування, предмет і методи правового регулювання; галузевий понятійний апарат; власна джерельна база; актуальність в умовах реального часу. Сказане свідчить про автономність групи адміністративно-процесуальних норм та інститутів, які регулюють певну сферу суспільних відносин за допомогою методів адміністративного процесуального права. Самостійність цієї галузі права зумовлюється також особливими ознаками, до яких, разом із предметом та методом правового регулювання, теоретики процесуального права відносять функції даної системи правових норм, а також цілі і завдання процесуального права [1, с. 85]. Останні також піддаються змінам, перебувають у постійному русі, вочевидь, потребують нових досліджень і наукових знань у цій області.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В юридичній літературі становлення та розвиток вітчизняного адміністративного процесуального права в різні часові періоди вивчалися багатьма вченими-адміністративістами (Н.В. Александрова, А.М. Апаров, О.М. Бандурка, В. М. Бевзенко, В.І. Бутенко, С.В. Ківалов, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Є.В. Курінний, О.В. Муза, Е.Ф. Демський, Т.О. Коломоєць, О.П. Рябченко, В.С. Стефанюк, Р.В. Миронюк та інші). Нинішній стан наукових досліджень, які стосуються характеристики завдань та функцій адміністративного про-

цесуального права, його системи і тенденцій подальшого розвитку залишається критичним, незважаючи на роль і практичне призначення адміністративних процесуальних норм у механізмі адміністративно-процесуального регулювання.

Мета статті – на основі аналізу наявних теоретико-правових підходів з'ясувати й охарактеризувати сучасну систему, функції та завдання адміністративного процесуального права як самостійної галузі права.

Виклад основного матеріалу. У загальноправовій літературі до узгоджених й органічно взаємодіючих структурних елементів, з яких складається система права, прийнято відносити такі: а) правові норми; б) інститути права; в) галузі права. Ці елементи в системі по-різному співвідносяться між собою, відображають об'єктивно існуючі приватноправові й публічно-правові суспільні відносини і зумовлені ними, проникнуті сукупністю властивих системі правових принципів, визначених соціально-економічними, політичними, історичними й іншими чинниками [2, с. 8]. Отже, система права, окрім того, що має бути внутрішньо узгодженою, також характеризується властивими їй правовими принципами, які зумовлені чинниками розвитку життєдіяльності суспільства в різних її сферах. Система права являє собою різновид сукупності норм права, але не будь-яку сукупність, а лише таку, яка має єдину інтегративну властивість – здатність регулювати суспільні відносини загалом, у всьому їх розмаїтті. Схожої

думки дотримуються Р.А. Калюжний та І.В. Атаманчук, які зазначають, що система процесуального права багаторівнева, містить норми права, процесуальні інститути та їх об'єднання, а також інші структурні підрозділи, виокремлення кожного з яких як складових компонентів цієї системи зумовлюється диференціацією системи процесуальних правовідносин [3, с. 97].

Якщо поглянути на традиційно визнані процесуальні галузі права (наприклад, цивільне процесуальне, кримінально-процесуальне тощо), то нескладно визначити передумови об'єднання процесуальних норм у підгалузі й інститути. Системність – загальна властивість правових норм. Однак щодо процесуального права ця якість простежується найбільш виразно, у своєму практично повному варіанті. Структурний зміст кодифікованих актів свідчить про наявність процесуальних норм, які формують організаційну та процесуальну діяльність, визначають тип процесуальних правовідносин, види, процесуальні строки та послідовність процесуальних дій, їхнє функціональне призначення, окреслюють коло учасників юридичного процесу, правові способи, які забезпечують функціонування юридичного процесу. Юридична своєрідність процесуальних галузей права виражається в тому, що їм також властива характерна добірка загальних положень, категорій і термінів. Схожість цільового призначення всіх процесуальних норм проявляється в необхідності реалізації відповідних норм матеріального права.

Складовою частиною системи адміністративного процесуального права є інститути даної галузі, тобто групи правових норм, які регламентують однорідні за характером види суспільних відносин, що входять у предмет правового регулювання даної галузі права. Якщо проаналізувати спеціальну юридичну літературу, присвячену цій проблематиці, можна побачити, що наукових думок щодо побудови системи адміністративного процесуального права не так багато. Однак їх аналіз вкрай доцільний, враховуючи мету та завдання, поставлені в цьому розділі роботи.

Е.Ф. Демський систему адміністративного процесуального права розуміє як «сукупність процесуальних норм та інститутів, об'єднаних у логічній послідовності і необхідних взаємозв'язках щодо розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічних відносин та (визначення) встановлення механізму правового регулювання процесуальних відносин» [4, с. 45].

Е.Л. Лещина й А.Д. Магденко розглядають систему адміністративного процесуального права як науково організовану сукупність процесуально-правових норм, розподілених за правовими інститутами та підгалуззями, які утворюють галузь права. Підґрунтям для створення адміністративного процесуального права як самостійної галузі науковці вважають появу й утвердження нових концепцій та понять навколо такого явища, як «адміністративний процес» [5, с. 42].

Так, В.Д. Сорокін в основу сучасної системи адміністративно-процесуального права покладає дві

великі групи норм, що розрізняються між собою за конкретним змістом регульованих ними суспільних відносин. Першу групу норм становить Загальна частина адміністративно-процесуального права, яка регулює питання загального характеру, що можуть бути поширені на найрізноманітніші групи відносин (наприклад, адміністративно-процесуальні норми, що визначають цілі та завдання процесуальної діяльності органів виконавчої влади, інших правомочних суб'єктів; норми, що регулюють принципи процесуальної діяльності, відповідно до яких здійснюються адміністративні провадження загалом, основи правового становища їх учасників тощо). Друга група норм – інститути (Особлива частина адміністративно-процесуального права) – регулює відокремлені групи суспільних відносин, що виникають під час здійснення того чи іншого виду адміністративного провадження [6, с. 104–106]. У такому підході відбито особливість змісту Загальної й Особливої частин адміністративного процесуального права, яка полягає в тому, що вони є взаємозалежними та взаємозумовленими, утворюють організовану цілісність. Про це також свідчить той факт, що норми й інститути Загальної частини поширюються і впливають на всі види адміністративних проваджень та їхні стадії. Такі ж самі наукові погляди, але з деякими особливостями, висвітлено і на сторінках вітчизняної юридичної літератури [4, с. 45–46]. Отже, більшість науковців наділяють норми Загальної частини адміністративного процесуального права багатofункціональним характером, зазначають їхнє загальне призначення для всіх видів адміністративних проваджень; правові норми Особливої частини закріплюють більш вузькі, відособлені групи суспільних відносин, які виникають у межах здійснення того чи іншого виду адміністративного провадження.

Спираючись на власну позицію, відповідно до якої адміністративне процесуальне право на даний момент є однією із самостійних процесуальних галузей права, що становить собою впорядковану належним чином сукупність адміністративно-процесуальних норм (правил), закріплених адміністративно-процесуальним законодавством, які регулюють суспільні відносини між судом та учасниками судового процесу у сфері здійснення адміністративного судочинства з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень, дозволимо собі виокремити такі ознаки, притаманні його сучасній системі: 1) становлення системи зумовлено національними, історичними, культурними або іншими соціальними чинниками, що склалися в суспільстві; подальше функціонування і розвиток елементів системи відбуваються у взаємодії з навколишнім середовищем; 2) наявність стрижневих первинних структурних елементів – процесуальних норм – і системоутворювальних зв'язків між ними, які визначаються за розподілом функцій та цілей, поставлених перед цією системою; 3) внутрішня узгодженість і згуртованість цих норм у правові інститути, що регулюють якісно

й предметно однорідні суспільні відносини; 4) закономірна послідовність, несуперечливість об'єднання та нерозривність взаємозв'язків між нормами і правовими інститутами, внаслідок чого ті самі норми або інститути можуть позначатися на суспільних відносинах у численних адміністративних провадженнях, на їхніх непоодиноких стадіях та етапах; 5) об'єктивно зумовлена предметність та область регулювання суспільних відносин, за якою розкривається галузева здатність права; 6) система, яка утворилася в результаті об'єднання первинних елементів, набуває нових, інтегративних властивостей і рис, не притаманним таким елементам окремо; 7) монолітність, автономність і сталість системи, яка під впливом свого динамічного розвитку зберігає специфічні риси та властивості її елементів; 8) функціональне призначення елементів системи, які виконують свої функції та завдання.

Аналіз адміністративно-процесуального законодавства дозволяє констатувати, що Загальна частина системи адміністративного процесуального права об'єднує правові норми й інститути, які мають значення для галузі загалом, для всіх видів проваджень і стадій судового процесу (гл. гл. 1–10 р. I Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України). Загальну частину утворюють норми, які закріплюють: 1) завдання адміністративного судочинства, його принципи; 2) право на звернення до адміністративного суду по судовий захист; 3) склад учасників адміністративної справи (сторони, треті особи, представники) та інших учасників судового процесу (помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт із питань права, спеціаліст, перекладач), їхній правовий статус; 4) склад і компетенцію адміністративного суду; 5) основні положення про докази та їх забезпечення; 6) питання процесуальних строків, судових викликів та повідомлень, а також судових витрат; 7) особливості застосування заходів забезпечення позову; 8) підстави, порядок та види заходів процесуального примусу в судовому процесі.

Особлива частина містить норми й інститути, які врегульовують порядок, зміст, особливості розгляду і вирішення адміністративних справ у різних провадженнях адміністративного судочинства та на стадіях судового процесу (р. р. II–IV КАС України). Так, Особлива частина об'єднує правові норми, які закріплюють: 1) основні положення про письмові заяви по суті та із процесуальних питань у межах позовного провадження; 2) порядок відкриття провадження в справі й особливості підготовчого провадження; 3) порядок врегулювання спору за участю судді, наслідки відмови позивача від позову і примирення сторін; 4) особливості, зміст і наслідки розгляду і вирішення справ в адміністративному суді першої інстанції; 5) особливості розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження; 6) порядок і особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ (складних і термінових); 7) особливості провадження в зразкових і типових адміністративних справах; 8) осо-

бливості порядку порушення, розгляду та вирішення справи в суді апеляційної інстанції; 9) особливості порядку порушення, розгляду та вирішення справи в суді касаційної інстанції; 10) особливості порядку перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами; 11) порядок виконання судових рішень в адміністративних справах; 12) особливості порядку відновлення втраченого судового провадження.

Ще одне, не менш важливе питання, яке постає в межах цієї статті та потребує вивчення, стосується визначення функцій і завдань адміністративного процесуального права, адже всі норми, які входять до його системи, характеризуються відносною сталістю їхнього змісту за динамічного розвитку, єдністю структури та спільністю призначення.

У правовій літературі традиційно розрізняють юридичні функції права – регулятивну й охоронну, а також загальносоціальні, зокрема: культурно-історичну, виховну, функцію соціального контролю, інформаційно-орієнтуючу [7, с. 35–36]. У межах регулятивної функції права виокремлюються: а) регулятивна статистична функція права (право впливає на певні суспільні відносини шляхом їх (відносин) нормативного закріплення в нормах тих чи інших галузей та інститутів права, унаслідок чого відносини набувають нового соціального статусу, стабільності); б) регулятивна динамічна функція права (виражена у впливі права на суспільні відносини через надання цим відносинам динаміки) [8, с. 106–107]. Вважаємо, що адміністративному процесуальному праву як структурному елементу системи права притаманні аналогічні функції, однак з деякими особливостями. Окремі дослідники висловлюють схожі думки [9, с. 414].

Що стосується регулятивної функції адміністративно-процесуального права, то вона має достатньо складний і багатогранний характер, виражається у владному впливі на поведінку учасників адміністративно-процесуальних правовідносин відповідно до адміністративно-процесуальних правил, визначених законодавцем. Ця функція проявляється у впливі норм адміністративно-процесуального права шляхом їх правового закріплення (регулятивно-статична підфункція), а також за допомогою оформлення їх руху (регулятивно-динамічна підфункція). Як регулятивна, так і охоронна функції адміністративного процесуального права впливають зі змісту загальних функцій права, загальноприйнятих і визнаних теоретиками права.

Охоронна функція в адміністративному процесуальному праві забезпечує недопущення перешкод на шляху до реалізації належного захисту прав, свобод та інтересів особи (фізичної або юридичної), інтересів держави у сфері публічно-правових відносин. Ідеться про захист як матеріальних, так і адміністративно-процесуальних правовідносин. Гарантією захисту останніх від порушень є можливість втручання держави в права і свободи громадян, застосовуючи заходи процесуального примусу, шляхом притягнення до юридичної відповідальності учасни-

ків адміністративно-процесуальних правовідносин. Наприклад, ця функція проявляється в забезпеченні доступності правосуддя в адміністративних справах, можливості оскарження судових рішень за нововиявленими або виключними обставинами, а також в апеляційній та касаційній інстанціях. За допомогою охоронної функції забезпечується захист прав та інтересів особи стосовно виконання судового рішення, ухваленого на її користь. Саме тому охоронна функція адміністративного процесуального права, будучи однією із ключових, може охоплювати такі підфункції: превентивну, правовідновлювальну, каральну, правовстановлюючу тощо. Останні деталізують основну охоронну функцію стосовно визначеного виду суспільних відносин і методу правового регулювання.

Крім регулятивної й охоронної функцій, адміністративне процесуальне право суттєво впливає на різні аспекти суспільного життя, виконує такі, хоча й додаткові, загальносоціальні функції: економічну, політичну, виховну, інформаційну, оціночну [10]. Виховна функція адміністративного процесуального права спрямована на забезпечення належної поведінки суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин та матеріальних правовідносин, з яких виникають конкретні адміністративні справи. Ця функція (об'єктом якої є свідомість людини) простежується в тому, що виховний характер норм адміністративно-процесуального права встановлює правила і засоби впливу на неправомірну поведінку, відтворюючи і стимулюючи необхідну поведінку для її дотримання всіма суб'єктами адміністративно-процесуальних правовідносин.

До цієї функції тісно примикають оціночна й інформаційна функції. Якщо перша встановлює правила поведінки, що слугують своєрідним мірилом дозволених дій суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин, їхньої правомірності чи неправомірності, то друга – інформаційна – безпосередньо інформує про такі можливості, орієнтує на

виконання тих чи інших дій. О.Г. Лук'янова виділяє серед загальносоціальних функцій процесуального права також культурно-історичну, підкреслюючи, що без аналізу юридичного процесу, правил юридичної процедури, процесуального права загалом неможливо об'єктивно оцінити реальний стан механізму правового регулювання, оскільки очевидно, що в суспільстві, де людина, її права і свободи оголошуються найвищою цінністю, демократичне процесуальне право опосередковує взаємодію держави й індивіда, є носієм найважливіших демократичних гуманістичних засад правової системи [1, с. 104]. Нам імпонує такий підхід, який може бути застосований до будь-якої галузі процесуального права.

Очевидно, що культурно-історична, виховна, оціночна й інформаційна функції взаємопов'язані та взаємозалежні, доповнюють одна одну, що пояснюється впливом на загальний об'єкт (свідомість людей) із метою формування в особистості позитивних зразків поведінки в тих чи інших сферах суспільних відносин, переконання в їх необхідності, соціальній цінності, а також попередження про можливі несприятливі наслідки в разі відхилення від їх виконання. Названі функції ідеологічно впливають на свідомість та психологію людей. Отже, вплив адміністративно-процесуальних норм ідеологічного характеру варто розглядати як ідеологічну функцію, яка охоплює такі підфункції: культурно-історичну, оціночну, інформаційну та виховну.

Висновки. У підсумку зазначимо, що систему адміністративного процесуального права будемо розуміти як об'єктивно зумовлену, внутрішньо узгоджену, цілісну, відносно сталу, структурно організовану сукупність адміністративно-процесуальних норм, розподілених за правовими інститутами, об'єднаних загальним предметом і методами правового регулювання цієї галузі права, які регламентують здійснення адміністративного судочинства в адміністративних справах із метою виконання його завдань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лук'янова Е.Г. Теория процессуального права: моногр. М.: Норма, 2003. 240 с.
2. Макеева Е.М. Система права Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». М.: Моск. гос. университет им. М.В. Ломоносова, 2006. 186 с.
3. Атаманчук І.В. Генеза процесуального права України: тенденції, перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». К.: Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова, 2014. 23 с.
4. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібник. К.: Атіка, 2008. 496 с.
5. Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: РГУП, 2015. 310 с.
6. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право: учеб. пособие. СПб.: Изд-во юридического института, 2002. 474 с.
7. Основи правознавства: навч. посібник / за ред. В.В. Комарова. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. 312 с.
8. Теорія держави і права: навч. посіб. / О.М. Головка, І.М. Погрібний, О.В. Волошенко та ін.; за заг. ред. І.М. Погрібного. Х.: ХНУВС, 2010. 274 с.
9. Синюков В.Н. Российская правовая система: введение в общую теорию. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1994. 495 с.
10. Гуржій Т.О. Система функцій адміністративно-процесуального права України. URL: <http://www.stattionline.org.ua/pravo/76/12159-sistema-funkcij-administrativno-procesualnogo-prava-ukra%D1%97ni.html>.