
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

А. М. Апаров

кандидат юридичних наук, доцент

Київська державна академія водного транспорту ім. гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ЯК КОМПЛЕКСНА ГАЛУЗЬ ПРАВА

У статті висвітлено особливості побудови системи адміністративного процесуального права, наведено відмінності матеріальних і процесуальних адміністративно-правових відносин, подано структуру системи адміністративного процесуального права.

Ключові слова: адміністративно-процесуальне право, адміністративне право, державне управління, суспільні відносини, адміністративна юстиція, адміністративно-процесуальне законодавство.

Адміністративно-процесуальне право як частина системи права, що активно формується, має власну внутрішню структуру, власну систему, яка вирізняється безпосереднім зв'язком адміністративно-процесуальних норм, що входять до неї, та інститутів. Наприклад, відповідно до "судової" концепції, можна стверджувати, що нормами адміністративного процесуального права регламентовані такі інститути, як інститут адміністративного позову (заяви, скарги), інститут процесуального представництва тощо.

У загальній теорії права, що виявляє загальні закономірності, є поняття системи права як поділу сукупності правових норм на галузі права (конституційна, адміністративна, цивільна, кримінальна) та інститути права (інститут власності, інститут необхідної оборони) залежно від предмета (характеру й складності регульованих суспільних відносин) і методу правового регулювання (методу владних приписів, диспозитивного методу).

Мета статті – дослідити критерії виділення адміністративно-процесуального права як комплексної галузі права.

Дослідження адміністративного й адміністративно-процесуального права здійснювалося згідно з новою ідеологією українського адміністративного права, відповідно до його суспільної цінності, методу, предмета і структури, що здійснені у працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, В. М. Горшеньова, Є. В. Додіна, Р. А. Калюжного, А. П. Ключніченка, Л. В. Коваля, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. В. Копейчикова,

Є. Б. Кубка, Є. В. Курінного, В. М. Марчука, О. І. Миколенка, О. В. Негодченка, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришка, О. І. Остапенка, В. Г. Перепелюка, В. П. Петкова, О. П. Рябченко, А. О. Селіванова, В. Ф. Сіренка, М. Ф. Стахурського, В. Я. Тація, М. М. Тищенко, В. В. Цветкова, В. М. Шаповала, В. К. Шкарупи, Ю. С. Шемшученка та ін.

П. М. Рабінович зазначає, що система права – це система всіх чинних юридичних норм певної держави. Структура системи права – це об'єктивно зумовлена внутрішня організація права певної держави, яка полягає в єдності й узгодженості всіх юридичних норм та в їх розподілі за галузями й інститутами права. Отже, основними структурними елементами, "блоками" цієї системи є: 1) норма права; 2) інститути права; 3) галузі права. Не може існувати юридичної норми, яка б не входила до певного інституту й до певної галузі права [3, с. 44].

Крім того, П. М. Рабінович зазначає, що галузь права – це система юридичних норм, які регулюють певну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання. Критерії (підстави) розподілу норм за галузями: предмет правового регулювання (сукупність суспільних відносин, які врегульовані правом); метод правового регулювання (специфічний спосіб владного впливу держави на суспільні відносини, здійснюваний за допомогою правових норм та інших юридичних засобів) [3, с. 45].

Поняття предмета правового регулювання дає знання про те, що саме регулюється правом, а поняття методу правового регулювання дає відповідь на питання, як (яким чином, засобом, способом) держава

вчиняє нормативний вплив на суспільні відносини.

Оскільки галузь права є частиною системи права, то засадничі закономірності цілого – системи права в повному обсязі властиві й частині – правовій галузі. Таким чином, можна стверджувати, що під системою галузі права (зокрема, адміністративного процесуального права) треба розуміти сукупність правових норм, що регулюють правові інститути, об'єднані предметом і методом адміністративно-процесуального регулювання.

Те, що кожна правова галузь має власні системні особливості, є безперечним. Різноманіття юридичних інститутів і норм існують у правовій системі не хаотично, а в нерозривному зв'язку один з одним. Наприклад, інститут державної служби має дуже мало спільного, скажімо, з інститутом необхідної оборони, проте найтіснішим чином пов'язаний з інститутом дисциплінарної відповідальності або інститутом адміністративної скарги (державні службовці як самі можуть подавати скаргу, так і правомочні розглядати їх). Отже, об'єднаність правових інститутів у систематизовані правові галузі, а галузей у систему права – процес закономірний.

Так, С. С. Алексєєв слушно зауважив, що наша юридична наука, пройшовши через ряд дискусій про систему права, підійшла до неминучого висновку про те, що галузі права – не просто зони юридичного регулювання, не штучно скомпоновані сукупності норм, а реально існуючі та юридично своєрідні підрозділи в самому змісті права. А ні в чому іншому, окрім як у юридичних особливостях... ця юридична спеціфіка окремих структурних підрозділів права виражатися не може [1, с. 191].

Важливо виділити принципи відмінності при визначенні понять систем адміністративного процесуального права, адміністративного процесуального законодавства й адміністративно-процесуальної науки. Ю. М. Старілов, говорячи про категорії системи права й системи законодавства адміністративного права, зазначає, що необхідно розрізняти систему адміністративного права, тобто сукупність підгалузей, інститутів і норм адміністративного права, та систему адміністративного законодавства, сукупність чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, що взаємопов'язані між собою й регламентують відповідні відносини у сфері публічного управління [4, с. 313]. В адміністративно-процесуальному праві також розрізняють систему права й систему законодавства, яку в ширшому значенні можна розглядати як сукупність джерел адміністративного процесу, впорядковану відповідним чином.

Проте система права й система законодавства є нерозривними, оскільки саме в джерелах галузі містяться правові норми, які

забезпечують (формують) систему галузі права. Таким чином, система адміністративного процесуального права визначається сукупністю адміністративних процесуальних норм, що регулюють реалізацію різноманітних адміністративних проваджень як складову адміністративного процесу.

Водночас усі наведені міркування мають певною мірою умовний характер, що пов'язано з відсутністю однозначного тлумачення адміністративного процесуального права як самостійної галузі системи права. На нинішньому етапі розвитку цієї галузі, мабуть, слід говорити про методологічні підходи до формування системи адміністративного процесуального права.

Найбільш доцільним підходом до вирішення питання щодо побудови системи адміністративного процесуального права нам видається аналіз положень про юрисдикційні й неюрисдикційні провадження, що становлять у сукупності адміністративний процес. Можна констатувати, що істотне збільшення й розвиток норм матеріального адміністративного права, безперечно, вимагає як кодифікації процесуальних норм у цій сфері, так і формування системи адміністративно-процесуального права, що є закономірною тенденцією розвитку системи права.

В. К. Колпаков від матеріальних адміністративно-правових відносин процесуальні адміністративно-правові відносини відрізняє через такі обставини [2, с. 189]:

1. Особливості виникнення.

Для того, щоб виникли матеріальні відносини, потрібні три обставини: а) норма права; б) правосуб'єктність; в) юридичний факт. Для виникнення адміністративно-процесуальних відносин необхідно вже чотири обставини: а) матеріальна норма; б) процесуальна норма; в) правосуб'єктність; г) юридичний факт. При цьому важливо зазначити, що юридичним фактом, який породжує адміністративно-процесуальні відносини, є відповідні адміністративно-правові відносини.

2. Особливості предмета регулювання. Матеріальні норми регулюють статичні відносини, а процесуальні – динамічні. Виникнувши, такі відносини не залишаються нерухомими, а розвиваються, проходять цілий ряд стадій. Наприклад, порушення справи, розслідування справи, виконання постанови тощо.

3. Структура. Для процесуальних адміністративно-правових відносин властива більш складна структура, ніж для матеріальних. Адміністративно-правові відносини у своєму розвитку породжують цілу низку процесуальних зв'язків. Так, під час вчинення адміністративної провини виникають процесуальні відносини між громадянином (правопорушником) і органом, що розглядає справу.

У процесі розгляду справи й розвитку цих правовідносин виникають процесуальні зв'яз-

ки, викликані необхідністю збирання доказів (опитування свідків, вивчення документів, залучення перекладачів, експертів тощо). Таким чином, поряд з основними, головними адміністративно-процесуальними відносинами завжди виникають супутні процесуальні правовідносини, що регулюються процесуальними нормами [2, с. 189].

Адміністративний процес відрізняється від інших видів юридичної процесуальної діяльності і, насамперед, від кримінального та цивільного процесу. У відмінностях, що існують між ними, найбільш чітко виявляється специфіка адміністративного процесу [2, с. 190].

Ці відмінності полягають у такому [2, с. 190]:

- по-перше, адміністративний процес реалізується в державному управлінні, кримінальний і цивільний – при виконанні правосуддя. Адміністративний процес є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, оскільки являє собою врегульовані процесуальними нормами управлінські відносини. Адміністративний процес є юридичним вираженням управлінської діяльності;
- по-друге, адміністративний процес не обмежується юрисдикційною діяльністю, тобто діяльністю щодо розгляду суперечок і застосування примусових заходів, а включає й діяльність з реалізації регуляторних норм, діяльність, так би мовити, позитивного, організуючого характеру. Це пояснюється специфікою управління як діяльності в основному творчої, в якій метод примусу є не основним, а допоміжним. Кримінальний же процес є повністю юрисдикційним, цивільний – переважно юрисдикційним. Отже, правоохоронна функція в адміністративному процесі займає підпорядковане місце, а в кримінальному й цивільному – головне;
- по-третє, адміністративний процес відрізняється переліком і розташуванням проваджень. Провадження в адміністративному процесі розташовані паралельно. Це пояснюється великою кількістю і різноманітністю справ, які вирішуються оперативно і, переважно, органами першої інстанції.

У системі адміністративного права ми пропонуємо виділяти (як це традиційно для всіх процесуальних галузей) дві частини: загальну й особливу. У загальній частині мають бути зосереджені загальні уявлення, на яких базується адміністративний процес. В особливій частині – положення, що регулюють вужчі, відокремлені групи суспільних відносин, що виникають у ході здійснення того або іншого виду адміністративного провадження.

Отже, система адміністративно-процесуального права може бути подана в такому вигляді.

Загальна частина:

1) адміністративно-процесуальні норми, що регулюють основи адміністративного процесу (базисні положення):

- норми, що визначають предмет, законодавство, завдання й межі адміністративного процесу;
- норми, що встановлюють принципи адміністративного процесу;

2) адміністративно-процесуальні норми, що регулюють статус учасників процесу (інститут суб'єктів адміністративного процесу):

- норми, що визначають осіб, які беруть участь у провадженні, їх права і особливості реалізації;

3) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують процес доведення (інститут доведення в адміністративному процесі):

4) адміністративно-процесуальні норми, що встановлюють процесуальні строки (інститут процесуальних строків в адміністративному процесі):

5) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують витрати (інститут формального забезпечення процесу).

Особлива частина:

1) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують особливі провадження;

2) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують виконавче провадження;

3) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують особливості провадження у справах, пов'язаних із здійсненням виборчого права і права на участь у референдумі;

4) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують особливості провадження у справах про нормативно-правові акти;

5) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують особливості проваджень у справах про оскарження рішень і дій (бездіяльності) з питань надання або позбавлення статусу біженця;

6) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують порядок і процедури провадження в суді першої інстанції:

- норми, що визначають право скарги, – питання подання скарги, її змісту, прийняття і відмови в прийнятті, повернення і залишення скарги без руху (інститут адміністративного позову в адміністративному процесі);

- норми, що регулюють порядок здійснення попереднього захисту заявлених вимог, – заходи попереднього захисту, їх зміна й визначення судді про їх реалізацію (інститут попереднього захисту в адміністративному процесі);

- норми, що регламентують процес підготовки адміністративної справи до судового розгляду (інститут підготовки до судового розгляду в адміністративному процесі);

- норми, що регламентують судовий розгляд у суді першої інстанції (інститут судового розгляду, що є найбільш об'ємним інститутом адміністративного процесу, включає такі питання, як порядок у судовому засіданні, заходи, що застосовуються до порушників порядку, відкриття засідання, відкладення розгляду);
- норми, що становлять інститут рішення суду першої інстанції в адміністративній справі, де розкриваються питання змісту, викладу і винесення постанови, особливої думки судді;
- 7) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують порядок і процедури перегляду судових рішень;
- 8) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують провадження у справах про адміністративні правопорушення;
- 9) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують провадження з розгляду скарг громадян;
- 10) адміністративно-процесуальні норми, що регламентують дисциплінарні провадження щодо державних службовців;
- 11) адміністративно-процесуальні норми, що регулюють неюрисдикційні провадження: з підготовки й ухвалення нормативних правових актів; з підготовки й ухвалення індивідуальних правових актів; з укладання адміністративних договорів; з розгляду пропозицій і заяв громадян; реєстраційне й дозвільне; установче; з реалізації контрольно-наглядових повноважень; виконавче; з діловодства; з приватизації державного і громадського майна; у земельних, екологічних, фінансово-бюджетних, податкових і деяких інших справах.

Зауважимо, що пропонованій системі адміністративного процесуального права знадобляться уточнення, зумовлені необхідністю подальшого вдосконалення адміністративного законодавства.

Втім, незважаючи на недостатню визначеність законодавства про адміністративний процес, розробляти систему адміністративного процесуального права на його основі є прийнятним.

Висновки. Адміністративному процесуальному праву властива власна система, що відбиває його специфічні особливості й має у своїй структурі дві частини:

- загальну, що визначає базові положення адміністративного процесу, на яких базується адміністративне процесуальне право;
- особливу, включаючи положення, що регулюють вузькі, відокремлені групи суспільних відносин, що виникають у ході здійснення того або іншого виду адміністративного провадження, – сукупність адміністративно-процесуальних проваджень.

Список використаної літератури

1. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – Москва, 1995. – 236 с.
2. Колпаков В. К. Административное право Украины : підручник / В. К. Колпаков. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
3. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 5-те вид., зі змінами. – Київ : Атіка, 2001. – 176 с.
4. Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. / Ю. Н. Стариков. – Воронеж, 1998. – Ч 1: История. Наука. Предмет. Нормы. – 450 с.

Стаття надійшла до редакції 02.10.2014.

Апаров А. М. Административно-процессуальное право как комплексная отрасль права

В статье исследованы особенности построения системы административного процессуального права, приведены отличия материальных и процессуальных административно-правовых отношений, предоставлена структура системы административного процессуального права.

Ключевые слова: административно-процессуальное право, административное право, государственное управление, общественные отношения, административная юстиция, административно-процессуальное законодательство.

Aparov A. Administrative Procedural Law as a Complex Branch of Law

The author examines in the article the features of construction of the administrative judicial law system, differences over of material brought from judicial administrative relations, gives the structure of the administrative judicial law system.

In the system of administrative law we suggest to distinguish (as it traditionally for all judicial industries) two parts: general and special. General presentations on that an administrative process is based must be concentrated in general part. In the special part are positions, that regulate more narrow, isolated groups of public relations that arise up during realization of that or other type of administrative realization.

To the administrative judicial law peculiar own system that removes its specific features and has two parts in the structure: general, that determines base positions of administrative process, on that an administrative judicial law is based; special, including positions, that regulate more narrow, isolated groups of public relations that arise up during realization of that or other type of administrative realization, is totality of administratively-judicial realizations.

Key words: administratively-judicial law, administrative law, public administration, public relations, administrative justice, administratively-judicial legislation.