

РОЗДІЛ VI. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

СИСТЕМА ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Гуржій Т.О., д.ю.н., ст. наук. співробітник, професор

Київський національний торговельно-економічний університет

У статті розглянуто питання функцій адміністративно-процесуального права. Визначений перелік загально-соціальних та спеціально-юридичних функцій адміністративно-процесуальної галузі. Розроблені критерії їх загальної класифікації. Надано детальну характеристику політичної, економічної, виховної, регулятивної, охоронної та інших функцій адміністративно-процесуального права.

Ключові слова: функція, галузь права, адміністративно-процесуальне право, загально-соціальні функції, спеціально-юридичні функції.

Гуржий Т.А. СИСТЕМА ФУНКЦИЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАИНЫ / Киевский национальный торгово-экономический университет, Украина

В статье рассмотрен вопрос функций административно-процессуального права. Определен перечень общесоциальных и специально-юридических функций административно-процессуальной отрасли. Разработаны критерии их общей классификации. Дана подробная характеристика политической, экономической, воспитательной, регулятивной, охранительной и других функций административно-процессуального права.

Ключевые слова: функция, отрасль права, административно-процессуальное право, в-социальные функции, специально-юридические функции.

Gurzhiiy T.A. SYSTEM OF FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW OF UKRAINE / Kiev national trade and economic university, Ukraine

In the article the question of Administrative-process Law's functions is investigated. The list of common-social and special-legislative functions of Administrative-process Law is determined. Detailed description of political, economic, educational, regulative, protective etc. Administrative-process Law's functions is given.

Key words: function field of law, administrative and procedural law, general social functions, special-legal functions.

На жаль, невід'ємною ознакою сучасної теорії адміністративно-процесуального права є надзвичайна нестабільність та суперечливість її понятійно-категоріального апарату. Без перебільшення можна стверджувати, що жодна інша галузева наука не зіштовхується з такою кількістю протиріч у детермінації найголовніших та найпринциповіших характеристик свого об'єкта. На сторінках юридичної літератури нерідко зустрічаються абсолютно контрадикторні підходи до розуміння адміністративного процесу, адміністративного провадження, адміністративної процедури, їх природи, обсягу і структури.

Наразі, одним із найменш досліджених питань у теорії адміністративно-процесуального права залишається питання функцій однойменної юридичної галузі. На широких теренах вітчизняної наукової літератури важко віднайти бодай декілька публікацій, присвячених відповідній проблематиці. Досі не вироблено єдиного доктринального підходу до визначення переліку функцій адміністративно-процесуального права, не розроблені критерії їх систематизації.

Між тим, наявність чітко окресленого комплексу функцій є важливою детермінантою будь-якої юридичної галузі. Саме функції здатні повною мірою відобразити активну і багатогранну роль адміністративно-процесуального права в становленні, функціонуванні та розвитку різних типів відношень, які складаються в громадянському суспільстві.

Дослідженням даної проблематики займалися такі вчені адміністративісти, як О.М. Бандурка, М.М. Тищенко, І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Е.Ф. Демський, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник, О.В. Кузьменко, Е.Г. Лукьянова, А.І. Миколенко та інші.

Метою статті є здійснення класифікації функцій адміністративно-процесуального права, виділення головних їх груп та розкриття їхнього змісту.

Аналіз основних шляхів (каналів) впливу адміністративно-процесуальної галузі права на суспільні відносини дозволяє виділити дві групи її функцій: загально-соціальні та спеціально-юридичні функції.

I. Загально-соціальні функції адміністративно-процесуального права – це напрямки його впливу на суспільні відносини, не пов'язані з безпосередньою правовою регламентацією останніх.

Як і вся система права загалом, адміністративно-процесуальна галузь здійснює істотний детермінуючий вплив на різноманітні аспекти суспільного життя (економіку, політику, виховання тощо). Означений вплив проявляється не лише в безпосередньому регулюванні конкретних правовідносин, а й у встановленні загальних рамок (засад) функціонування та розвитку відповідних соціальних сфер – економічної, політичної, виховної. Саме останній тип впливу на суспільні відносини втілюється в загально-соціальних функціях адміністративно-процесуального права.

Серед загально-соціальних функцій адміністративно-процесуальної галузі можна виділити наступні:

- а) політична – адміністративно-процесуальне право визначає ряд концептуальних засад функціонування політичної системи країни. Наприклад, встановлюючи пріоритет інтересів, прав і свобод громадянина в його стосунках з державними суб'єктами виборчого процесу (див.: ст.2 КАСУ), адміністративно-процесуальне право окреслює такі напрямки розвитку відповідних соціальних відносин, як демократизм та забезпечення відповідальності держави перед громадянином за свою політичну діяльність.
- б) економічна – адміністративно-процесуальні норми нерідко встановлюють “правила гри” в економічній сфері, як-от: – обов'язковий порядок державної реєстрації суб'єктів та об'єктів економічної діяльності; – обов'язкове здійснення державного контролю за певними видами економічної, підприємницької і господарської діяльності; – поширення дозвільної системи на окремі види підприємницької діяльності тощо. Ці та інші правила визначають загальні форми й межі участі держави в регулюванні економічного сектора соціальних відносин.

Звичайно, адміністративно-процесуальне право не здійснює на економічні відносини настільки відчутного впливу, як це роблять деякі інші юридичні галузі: конституційне, фінансове, цивільне або земельне право. Проте ігнорувати його внесок у детермінацію напрямків розвитку соціально-економічного життя країни також не варто.

- в) виховна – адміністративно-процесуальне право виявляє специфічний педагогічний вплив на особу, формуючи в неї мотиви правомірної поведінки. На відміну від ряду матеріальних галузей, адміністративно-процесуальне право практично не містить спеціальних норм, які б прямо декларували його виховну функцію. До таких можна віднести хіба що статтю 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Загалом, виховна функція адміністративно-процесуального права реалізується шляхом встановлення необхідних процесуальних заборон та забезпечення невідворотності настання несприятливих наслідків за їх порушення. Так, наприклад, Кодекс адміністративного судочинства України передбачає кримінальну відповідальність свідка, експерта, перекладача за дачу неправдивих показань у справі (ст.65, 66, 68 КАСУ). Стаття 269 КАСУ містить перелік заходів процесуального примусу, які застосовуються до порушників правил адміністративного судочинства. Кодекс України про адміністративні правопорушення закріплює підстави примусового приводу особи до органу внутрішніх справ або суду (ст.268 КУпАП) і т.д. Усі ці норми, окрім своєї безпосередньої мети (забезпечення відповідальності за конкретне процесуальне порушення), сприяють загальній справі виховання громадян у дусі неухильного додержання вимог діючого законодавства.

- г) інформаційна (комунікативна) функція адміністративно-процесуальної галузі впливає із такої загальної властивості права, як формальна визначеність. Знаходячи матеріальне вираження в різноманітних офіційних документах, адміністративно-процесуальні норми стають джерелом соціально-значущої інформації. Вони інформують суспільство про способи юридичного регулювання кореспондуючих суспільних відносин, про загальні

вимоги до поведінки їх учасників, про об'єкти державної охорони, про обов'язковість негативних наслідків неправомірних дій і т.д. Таким чином, адміністративно-процесуальне право виступає засобом комунікації між суб'єктом та об'єктом управління, "посередником" між законодавцем і суспільством, між творцями юридичних норм та їх адресатами.

- д) оціночна – як і будь-яка інша юридична галузь, адміністративно-процесуальне право є важливим інструментом розкриття соціального змісту людської поведінки. Втілюючи волю демократичного суспільства, адміністративно-процесуальне право закріплює концептуальні засади нормального функціонування відповідного сектора соціальних відносин. Тим самим воно окреслює рамки, у межах яких діяльність учасників цих відносин розглядається як позитивна, негативна або нейтральна.

Адміністративно-процесуальне право визначає безконфліктні, соціально-допустимі шляхи й засоби реалізації потреб людини (правомірна поведінка). Одночасно воно вказує на ті форми задоволення індивідуальних потреб, що є неприйнятними, з точки зору суспільного життя (правопорушення). Словом, адміністративно-процесуальне право – це оціночний критерій, за яким конкретні прояви людської поведінки ідентифікуються як суспільно-корисні, суспільно-нейтральні або суспільно-шкідливі (небезпечні).

II. Спеціально-юридичні функції адміністративно-процесуального права обумовлені безпосереднім регулятивним впливом норм цієї галузі на відповідний сектор суспільних відносин.

Зазначені функції можна вважати первинними по відношенню до загально-соціальних. Останні виявляють лише генеральний вплив на певні аспекти суспільного життя. Натомість, спеціально-юридичні функції напряду впливають із властивості юридичних норм здійснювати регламентацію конкретних соціальних відношень. Вони обумовлюються самою природою юридичного права, його роллю універсального регулятора відносин у суспільстві.

Загально-соціальні функції адміністративно-процесуальної галузі не можуть існувати поза спеціально-юридичними. Вони породжуються ними і через них же реалізуються. У цьому сенсі, їх вплив на суспільні відносини слід визнати опосередкованим.

Серед спеціально-юридичних функцій адміністративно-процесуального права виділяють регулятивну та охоронну функції:

Регулятивна функція адміністративно-процесуального права спрямована на урегулювання адміністративно-процесуальних відносин шляхом закріплення бажаної поведінки їх суб'єктів. Дана функція носить креативний характер. За її допомогою адміністративно-процесуальне право шляхом позитивного, стимулюючого впливу сприяє розвитку найцінніших зв'язків у відповідній соціальній сфері.

Зазвичай, регулятивна функція адміністративно-процесуальної галузі забезпечується різноманітними юридичними стимулами: заохоченнями, пільгами, дозволами, рекомендаціями тощо. Означені стимули сприяють стабільному функціонуванню адміністративно-процесуальних відносин, відкриваючи простір для активності, ініціативи, творчості кожного їх учасника.

Формами реалізації регулятивної функції виступають:

- закріплення в адміністративно-процесуальних нормах певних юридичних фактів, а також заходів заохочення, пільг, привілеїв, дозволів, які застосовуються у випадку їх настання;
- установлення та зміна правового статусу суб'єктів адміністративно-процесуального права;
- фіксація моделей адміністративно-процесуальних правовідносин;
- встановлення загальнодозволяючого (дозволено все, крім того, що заборонено законом) або спеціально-дозволяючого (заборонено все, крім того, що дозволено законом) типу правового регулювання і т.д.

Регулятивна функція адміністративно-процесуального права конкретизується у двох своїх різновидах: регулятивно-статичній та регулятивно-динамічній функціях:

1) Регулятивно-статична функція (функція упорядкування, стабілізації відповідних соціальних зв'язків та відношень) найбільш виразно проявляється при визначенні правового статусу суб'єктів адміністративного процесу:

- у закріпленні прав і свобод різноманітних учасників адміністративного процесу;
- у встановленні заборон на їх обмеження;
- у визначенні компетенції суб'єктів адміністративної юрисдикції тощо.

Вона з максимальною повнотою відображає природу права, як мірила ступеня свободи, можливостей та обґрунтованості поведінки його носіїв. Згідно з цією функцією, учасникам адміністративного процесу (органам державної влади, організаціям, підприємствам, установам, громадянам та ін.) надаються певні повноваження, у межах яких вони діють на власний розсуд.

Регулятивно-статична функція адміністративно-процесуального права реалізується за допомогою уповноважуючих та забороняючих норм цієї галузі, на основі яких виникають правовідносини "пасивного типу". У подібних ситуаціях суб'єкти адміністративно-процесуального права проявляють правову активність лише за власною ініціативою.

Так, відповідно до ст.49 Кодексу адміністративного судочинства України, учасники судового розгляду справи мають право:

- знайомитися з матеріалами справи;
- заявляти клопотання і відводи;
- давати усні та письмові пояснення, доводи та заперечення;
- подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи та ін. Згідно з іншою нормою названого Кодексу, суд не може обмежувати дебати певним часом (див.: п.6 ст.152 КАСУ).

І в першому (уповноважуюча норма), і в другому (забороняюча норма) випадках учасники адміністративно-позовного провадження самі вправі обирати варіант майбутньої поведінки:

- заявляти або не заявляти відвід судді (спеціаліста, експерта, перекладача...);
- брати участь у дослідженні доказів чи ні;
- завершувати або продовжувати промову на судових дебатах і т.п.

2) Регулятивно-динамічна функція адміністративно-процесуального права проявляється в "спонуканні" суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин до правової активності. За допомогою цієї функції галузеві норми обмежують адміністративно-процесуальну діяльність суворими рамками, скеровують її у потрібному руслі. При цьому свобода волевиявлення суб'єктів суттєво обмежується. Фактично вони не мають альтернативних варіантів поведінки, окрім встановленого адміністративно-процесуальними нормами.

Водночас, регулятивно-динамічна функція дає рушійний імпульс правовій поведінці суб'єктів галузевих правовідносин. Останні не можуть самостійно вирішувати, яким чином вони будуть діяти в майбутньому, а отже – й відмовитись від правової поведінки як такої.

Даний вид регулятивної функції втілюється в правовідносинах "активного" типу і реалізується за допомогою зобов'язуючих та забороняючих адміністративно-процесуальних норм. Зокрема, чинне законодавство закріплює:

- обов'язок свідка з'явитися за викликом суду (див.: ст.272 КУпАП та ст.65 КАСУ);

- обов'язок суб'єкта отримати у встановленому порядку дозвіл на виготовлення, придбання, зберігання, використання, облік та охорону об'єктів дозвільної системи (п.9 Положення про дозвільну систему);
- заборону відмови в прийнятті звернень громадян до розгляду уповноваженими суб'єктами (ст.7 Закону про звернення громадян) тощо.

Як неважко помітити, у всіх зазначених випадках суб'єкти адміністративно-процесуального права проявляють правову активність в обов'язковому порядку.

Охоронна функція адміністративно-процесуального права спрямована на захист найбільш важливих соціальних зв'язків. Потреба в ній виникає тоді, коли нормальний процес функціонування й розвитку кореспондуючих суспільних відносин зустрічає на своєму шляху істотні перепони. Подолати ці перепони допомагають різноманітні правові обмеження (обов'язки, заборони, санкції тощо), основним завданням яких є охорона інтересів особи та суспільства.

Таким чином, дана функція адміністративно-процесуального права проявляється одразу в кількох аспектах:

По-перше, вона направлена на охорону основоположних соціальних цінностей: життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканості й безпеки людини, власності, правопорядку, демократії, верховенства права та ін. Означений напрямок впливу на суспільні відносини зумовлюється належністю адміністративно-процесуальної галузі до загальної системи права. Будучи органічним елементом цієї системи, адміністративно-процесуальне право підпорядковується всім її закономірностям, у тому числі – щодо реалізації завдання по охороні ключових соціальних відношень.

Згаданий аспект охоронної функції може знаходити відображення в окремих нормах адміністративно-процесуального законодавства. Приміром, Закон про звернення громадян (який регламентує порядок здійснення однойменного адміністративного провадження) ставить за мету: “Забезпечення громадянам України можливості для ...відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення” (див.: преамбулу вказаного Закону).

По-друге, захисний вплив адміністративно-процесуальної галузі поширюється на визначені сфери правовідносин (у даному випадку охоронна функція носить міжгалузевий характер). Регулюючи порядок застосування матеріальних норм інших юридичних галузей, адміністративно-процесуальне право забезпечує не лише реалізацію закріплених ними соціальних відношень, але і їх захист. Адже за відсутності адміністративно-процесуального механізму реалізації, значна кількість матеріальних норм є безсилими, а, головне – бездієвими. У свою чергу, бездієвість матеріальних норм призводить до нестабільності функціонування регламентованих ними соціальних зв'язків, які залишаються беззахисними та нежиттєздатними.

Представлений аспект охоронної функції може отримувати часткове закріплення на законодавчому рівні. Наприклад, ст.2 КАСУ у якості основного завдання адміністративного судочинства визначає: “захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій...”. Як бачимо, законодавець веде мову про захист прав і свобод не в загальному контексті, а суттєво їх конкретизує. Зокрема, чітко окреслюються сфера функціонування охоронюваних суспільних відносин (публічно-правова), коло їх учасників (фізичні та юридичні особи, органи державної влади, місцевого самоврядування та ін.), а також суб'єкти можливого негативного впливу на ці відносини (суб'єкти державно-владних повноважень).

По-третє, охоронний вплив адміністративно-процесуального права скеровується всередину самої адміністративно-процесуальної сфери. Нерідко одні адміністративно-процесуальні норми покликані захищати суспільні відносини, регламентовані іншими нормами цієї ж галузі. Тому відповідний прояв охоронної функції можна визначити як внутрігалузевий.

Так, згідно зі статтею 117 КАСУ, суд з метою забезпечення адміністративного позову має право зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, а також заборонити йому вчиняти певні дії. Відповідно до ст.24 Закону України “Про виконавче провадження”, з метою забезпечення виконання рішення про майнові стягнення, державний виконавець вправі накласти арешт на майно боржника (крім коштів) та оголосити заборону на його відчуження тощо.

Досить часто внутрігалузева охоронна функція забезпечується різноманітними заходами адміністративно-процесуального примусу. Наприклад, у разі неявки правопорушника на виклик органу внутрішніх справ або судді, його може бути піддано приводу (ст.268 КУпАП). Для складення протоколу про адміністративний делікт, якщо його неможливо скласти на місці вчинення правопорушення, допускається адміністративне затримання громадянина (ст.260 КУпАП, ст.374 Митного Кодексу України). З метою забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ про адміністративні делікти, а також з метою виконання постанов по цих справах, в особи можуть бути вилучені речі та документи (ст.260 КУпАП) і т.д.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративний процес: підручник [для вищих навч. закл] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с. (рос. мовою).
2. Адміністративний процес: навчальний посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
3. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навчальний посібник / Е.Ф. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
4. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України: навчальний посібник / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
5. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій ; за заг. ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атака, 2007. – 416 с.

УДК 343.924

НАСТУПНИЦТВО В НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Миколенко О.І., д.ю.н., професор

Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Розкрито зміст та взаємозв'язок понять „наступництво в праві” і „наступництво в науці”. Досліджується наступництво в науці адміністративного права та його вплив на розвиток сучасної адміністративної науки.

Ключові слова: наступництво в праві, наступництво в науці, наука адміністративного права, самобутність національної адміністративної науки.

Миколенко А.И. ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ В НАУКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова, Украина

Раскрыты содержание и взаимосвязь понятий «преемственность в праве» и «преемственность в науке». Исследуется преемственность в науке административного права и ее влияние на развитие современной административной науки.

Ключевые слова: преемственность в праве, преемственность в науке, наука административного права, самобытность национальной административной науки.

Mikolenko A.I. CONTINUITY IN SCIENCE ADMINISTRATIVE LAW / Odessa national university of the name I.I. Mechnikov, Ukraine

The content and relationship concepts of „continuity in the law” and „continuity in science”. We study the continuity in the science of administrative law and its influence on contemporary administrative science.

Key words: continuity in law, continuity in science, the science of administrative law, national identity of Administrative Sciences.