

Адміністративно-процесуальні норми – основа адміністративно-юрисдикційного процесу

І.БОРОДІН

доктор юридичних наук

(Київський національний університет внутрішніх справ)

Адміністративно-юрисдикційний процес, як і будь-яка процесуальна діяльність, здійснюється відповідно до визначених правил, що містяться у процесуальних нормах. Дані норми, поряд із процесуальними нормами інших галузей права у системі права держави, визначають порядок реалізації матеріальних норм. Вони є обов'язковими правилами, щодо застосування норм матеріальних. Якщо матеріальні правовідносини ще не повністю закріплені, то адміністративно-процесуальні характеризують динаміку впровадження в життя відносин, врегульованих нормами матеріального адміністративного права та інших галузей права. Виникаючи у ході розгляду її вирішення конкретних справ, адміністративно-процесуальні відносини відбивають процес розвитку її впровадження матеріальних правовідносин[1].

Адміністративно-процесуальні норми, які застосовуються в адміністративній юрисдикції, вступають у дію на всіх етапах, коли необхідно реалізувати матеріальні норми адміністративно-правового характеру, забезпечених санкцією.

Під процесуальними нормами розуміються ті норми, що впорядковують об'єктивно опосередковані складні форми правозастосовчої діяльності, необхідні для організації реалізації інших, частіше всього матеріально-правових норм[2].

Правові норми, що складають механізм адміністративної юрисдикції, забезпечують реалізацію прав та виконання обов'язків їх суб'єктів. Вони є процесуальними, адміністративно-юрисдикційними нормами і становлять собою визначені законом та підзаконними нормативними актами правила поведінки учасників адміністративної юрисдикції, що спрямовані на реалізацію заходів державного чи громадського правового впливу на осіб, які порушують правові приписи.

Дані правові норми функцію з регулювання прав і обов'язків суб'єктів адміністративної юрисдикції виначають через порядок розгляду справ, винесення постанов (рішень) у справі. На основі адміністративно-процесуальних норм розгляда-

ються і вирішуються питання щодо виконання постанов (рішень) у справі. Дані норми приводять у дію правозастосовчий механізм адміністративної юрисдикції аж до закінчення дії правозастосовчого нормативного акта. Вони носять універсальний характер, оскільки розраховані на використання у будь-яких ситуаціях, що виникають у процесі регулювання суспільних відносин. Ці норми регламентують процес виникнення, зміни і припинення правовідносин в адміністративно-юрисдикційному процесі. Як стверджують О.Бандурка та М.Тищенко, наявність адміністративно-процесуальної норми є обов'язковою умовою для виникнення відповідних правовідносин, іншими словами, це об'єктивна передумова існування самих правовідносин. Тут ситуація однозначна - немає норми, немає і відносин[1].

Адміністративно-юрисдикційні норми мають адресатів приписів, не, наприклад, особа, що приймається до адміністративної чи дисциплінарної відповідальності, потерпілий, перекладач, адвокат, експерт, суб'єкт, що відповідно до закону застосовує норму.

Адміністративно-юрисдикційні норми мають свій предмет правового регулювання, обумовлений він заходами адміністративного примусу. Адміністративно-процесуальні норми, на відміну від матеріальних, регулюють правовідносини в динаміці. Процесуальний порядок повинен охоплювати весь комплекс норм матеріального адміністративного права, а не певну його частину[3]. Однопорядкові норми об'єднуються у процесуальні інститути, які є адміністративно-юрисдикційними провадженнями. Процесуальні адміністративно-юрисдикційні норми є реалізатором матеріальних норм, вони застосовуються компетентними юрисдикційними органами, установами, посадовими особами у процесі застосування санкцій, передбачених матеріально-правовими чи навіть процесуально-правовими нормами.

Процесуальні адміністративно-юрисдикційні норми реалізуються шляхом дотримання, виконання, застосування. Дотримання, а також виконання процесуальних адміністративно-юрисдик-

ційних норм здійснюється у процесі регулювання правовідносин, що виникають, змінюються та припиняються. Трапляються випадки, коли при виконанні правової норми виникають нові відносини, де мінються їх учасники. Наприклад, згідно з ч.2 ст.307 КУпАП у разі відсутності самотейного заробітку в осіб віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, які вчинили адміністративне правопорушення, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють. Щодо застосування процесуальних адміністративно-юрисдикційних норм необхідно сказати, що досить часто воно не здійснюється за аналогією. Наприклад, відповідно до ч.2 ст.270 КУпАП законні представники мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; від імені особи, інтереси якої вони представляють, приносити скаргу на рішення органу (посадової особи), який розглядав справу. Тобто процесуальне становище законних представників потерпілих та правопорушників у справі про адміністративне правопорушення в КУпАП не визначені і законні представники використовують правове становище тих, кого представляють.

Дотримання процесуальних норм в адміністративно-юрисдикційному процесі стимулюється процесуальними санкціями. Наприклад, згідно з ч.2 ст.293 КУпАП, якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа наділяється на роз'ясд компетентного органу (посадової особи). Дотримання норм в адміністративно-юрисдикційному процесі забезпечується застосуванням санкцій, які містяться і в нормах Цивільного процесуального чи Кримінально-процесуального кодексів України.

Характерними рисами адміністративно-юрисдикційних процесуальних норм є те, що вони:

- визначаються законами або підзаконними актами і є нормативними приписами;

- розраховані на невизначену кількість ситуацій;

- за змістом поділяються на: а) *уповноважуючі посадових осіб*. Посадові особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть накладати адміністративні стягнення, передбачені КУпАП, у межах наданих їм повноважень і лише під час виконання службових обов'язків (ч.1 ст.217 КУпАП); б) *обов'язуючі*. Про місце перебування особи, затриманої за вчинення адміністративного правопорушення, негайно повідомляються її родичі, а на її прохання також власник відповідного підприємства, установи організації або уповноважений ним орган (ч.2 ст. 261 КУпАП); в) *забороняючі*. Не підлягає виконанню постановою про накладання адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення (ч.1 ст. 303 КУпАП);

- забезпечують винесення законних та обґрунтованих постанов чи рішень. Їх дотримання є

обов'язковим для учасників адміністративної юрисдикції.

Процесуальні адміністративно-юрисдикційні норми є регулятором значної кількості правовідносин, у які вступає велика кількість суб'єктів, при цьому їх самотейність, активність та запіканість у кінцевому результаті має суттєву різницю. Прикладом тут можуть бути такі учасники процесу, як правопорушник та потерпілий. Процесуальні норми при цьому є об'єднуючою ланкою всієї процесуальної діяльності. На думку О.Бандурки і М.Тищенко, суб'єктів адміністративно-юрисдикційного процесу можна поділити на кілька груп. Насамперед це так звані лідируючі суб'єкти, тобто суб'єкти, які виконують функції ведення процесу: суб'єкти, які беруть участь у процесі з метою реалізації або захисту своїх прав, а також суб'єкти, які сприяють веденню процесу. Особливе місце серед суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин займає прокурор. Автори зазначають, що визначення «лідируючі суб'єкти процесу» введено в науковий обіг В.Горшеневим[1].

У порівнянні із матеріально-правовими відносинами коло суб'єктів адміністративної юрисдикції значно ширше. Так, якщо матеріальні правовідносини можливі лише між особою, яка порушила припис адміністративно-правової норми і державним органом (посадовою особою), в адміністративно-юрисдикційній відносині, поряд із вказаними суб'єктами входять інші – потерпілий, свідок, експерт, перекладач, органи, що виконують постанову в справі. Але необхідно зазначити, що не зважаючи на те, між якими б учасниками адміністративної юрисдикції не виникали правові відносини, обов'язковим учасником їх завжди є представник держави - орган, установа, організація (посадова особа). Адміністративно-юрисдикційна діяльність є результатом практичної реалізації певної частини повноважень, які становлять компетенцію відповідних органів виконавчої влади. За допомогою даного виду діяльності орган виконавчої влади дає правову оцінку відповідності поведінки об'єкта правового впливу встановленим правовим вимогам[4].

Суб'єкти адміністративно-юрисдикційного процесу вступають у правовідносини або на добровільній основі, або залучаються правозастосовними органами чи посадовими особами. До них можуть належати – правопорушник, потерпілий, адвокат, перекладач, експерт, свідок, органи, що виконують прийняте рішення (постанову), наприклад, органи внутрішніх справ, особливо, якщо це стосується виконання постанови про накладання такого виду адміністративного стягнення як адміністративний арешт.

Суб'єктами правозастосування адміністративно-юрисдикційного процесу можуть бути різні юридичні та фізичні особи. Це колегіальні органи, громадські організації, посадові особи. Нан-

приклад, у справах про адміністративні правопорушеннях, за чинним КУпАП, їх нараховується більше двадцяти (статті 213 - 244^а КУпАП). Вони зобов'язані у межах своєї компетенції виконати необхідні процесуальні дії і повідомити зашквалених осіб, у разі необхідності, про результати виконаної роботи.

До суб'єктів адміністративно-юрисдикційного процесу можуть належати громадяни, які з початку такими не були. Так, якщо особа, що скоїла адміністративний проступок, немає самостійного заробку і не досягла вісімнадцятирічного віку, а санкція статті передбачає такий вид стягнення, як штраф, то він стягується з батьків або осіб, які їх замінюють (ч.2 ст.307 КУпАП).

В основу адміністративно-юрисдикційних відносин покладено метод державно-владного підпорядкування, який є формою юридичного опосередкування зв'язків між суб'єктами і об'єктами, правовим засобом цілеспрямованого впливу[5]. Імперативність його полягає в тому, що учасником адміністративно-юрисдикційного процесу завжди є орган, установа (посадова особа), наділена державно-владними повноваженнями.

Зміст адміністративно-юрисдикційного процесу визначається характером справ, що вирішуються компетентними органами чи посадовими особами. Для нього властива значна кількість проваджень та правозастосовчих суб'єктів. Саме такі обставини обумовлюють структуру адміністративно-юрисдикційного процесу. Крім того, при аналізі усієї структури цього процесу важливо пам'ятати, що розгляд справи може закінчитися шляхом її припинення, а не тільки через застосування санкцій. Також важливо враховувати, що адміністративно-юрисдикційний процес продовжується при розгляді скарги громадянина та процесів прокурора на постанову (рішення), прийняті в результаті розгляду справи органами адміністративної юрисдикції, а також і при виконанні постанов (рішень), що вступили в законну силу. У той же час зазначаю, що існуючий погляд на адміністративно-юрисдикційний процес як на правоохоронну діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування, уповноважених розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення, є занадто вузьким[6]. Більш прийнятним є висновок В.Сорокіна, що адміністративно-процесуальні норми так само, як і цивільно-процесуальні та кримінально-процесуальні регулюють не тільки сам процес як порядок діяльності, а й усі ті відносини, що виникають або єтосовно відповідного процесу, або у процесі його здійснення, або як його результат[7].

Правозастосовча діяльність в адміністративно-юрисдикційному процесі носить безперервний характер, починаючи від порушення справи, її розгляду та прийняття рішення (винесення постанови) і аж до дії з його виконання. Разом з тим, необхідно відмітити, що в юридичній науці є ще

інші точки зору щодо безперервності правозастосовчого процесу, у тому числі й адміністративно-юрисдикційного. Особливо гостро стоїть питання щодо визначення місця виконавчого провадження виконання постанов про накладання адміністративних стягнень. Вирішення даного питання має концептуальне значення у процесі встановлення виконавчого провадження у системі права взагалі та серед правозастосовчих процесів зокрема.

У галузевих процесуальних науках немає єдиної точки зору щодо вирішення даної проблеми. Так, наприклад, В.Бож'єв стверджує, що прийняття рішення - це підсумок правозастосовчої діяльності, її результат[8]. Такої ж точки зору дотримується В.Бобак в. він зазначає, що акт застосування права є підсумком процесуальної діяльності, в ньому знаходять логічний розвиток юридична норма[9]. Іншої точки зору дотримується В.Сорокін, який зазначає, що у процесуальній галузі дводієне завдання регулювати правовідносини, з одного боку, і сам порядок їх реалізації, тобто відповідний різновид процесу, - з іншого[10]. Дана точка зору є більш логічною. Адже послідовний розвиток юридичної норми полягає у тому, щоб в певній мірі виконати її припис, що можливо у разі виконання прийнятого у справі рішення (винесеної постанови).

Необхідно зазначити, що виключення виконавчого провадження із процесуальної діяльності правозастосовчих органів не відповідає тій меті, яку переслідують дані органи, - забезпечення реалізації матеріальної норми права. Про невід'ємність процесуальної діяльності у межах правозастосування та виконавчого провадження свідчить цивільно-процесуальне законодавство.

Виконавче провадження є складовою частиною адміністративно-юрисдикційного процесу. Крім того, мета правозастосовчого провадження полягає не тільки в реалізації санкцій. Так, у справах про адміністративні правопорушення (ст.282 КУпАП) орган (посадова особа), який розглядає справу, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного правопорушення, вносить у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин чи умов. Про вжиті заходи протягом місяця з дня надходження пропозиції повинно бути повідомлено орган (посадова особа), який вніс пропозицію.

Адміністративно-процесуальні норми, що регулюють правовідносини в адміністративно-юрисдикційному процесі, є досить самостійною частиною правової системи держави. Вони наділені в достатній мірі тими якостями, які дозволять у перспективі об'єднати їх в окремі правові інститути, а згодом і в процесуально-правову галузь адміністративно-юрисдикційний процес.

Вчені-правознавці постійно займаються аналізом змісту та структурних елементів такого со-

ціального феномена, як галузь права, і запропонували вимоги, яким вона має відповідати. Для будь-якої галузі права характерним є те, що вона через прийоми регулювання, властиві її принципам, забезпечує необхідний юридичний режим однорідних суспільних відносин та її суб'єктів. С.Александров з цього приводу зазначає, що галузі права найбільш великі, центральні ланки структури права. Вони охоплюють основні, якісно особливі види відносин, які за своїм глибинним економічним, соціально-політичним змістом вимагають відокремленого, юридично-відмінного регулювання[11].

Для трансформації будь-якої групи норм в окремих інститут, а потім інституту в галузь права необхідні об'єктивні передумови. Правові інститути та галузі права не можна створити за допомогою управлінського рішення в нормативному порядку.

Для того, щоб якась група правових норм чи правовий інститут мали можливість претендувати на статус галузі права, вони, на думку В.Сорокіна, повинні відповідати трьом основним вимогам: по-перше, мати свій предмет, тобто відповідну групу суспільних відносин, що відрізняються від інших груп якісною характеристикою; по-друге, мати відповідну ступінь внутрішньої організації, шкільне кажучи свою власну систему, що досягла такого рівня, який би дозволив даній групі норм виступити в якості елемента системи права в цілому; по-третє, володіти здатністю взаємодіяти не з окремими групами норм інших галузей, із галузями в цілому, тобто системами такого ж ступеня організації[12]. Такої ж позиції, в принципі, дотримується Л.Дембо, який зазначає, що для формування галузі права необхідні: а) наявність відповідної сфери суспільних відносин; б) наявність відповідної єдності в даному комплексі суспільних відносин; в) наявність об'єктивно-обумовленого інтересу до самостійного регулювання даного комплексу[13]. Деякі автори висловлюють думку, що галузі права властиві такі ознаки як предмет правового регулювання, кількісні накопичення правового матеріалу, воля держави[14]. Як підсумок тут можна прийняти точку зору, висловлену В.Колпаковим. Він зазначив, що "правова доктрина стосовно розподілу права на галузі та інститути ґрунтується на трьох основах: по-перше, це предмет правового регулювання (сукупність відповідних відносин); по-друге, метод правового регулювання (сукупність засобів впливу на ці відносини); по-третє, наявність відокремленої

нормативної бази. При цьому визначальною роллю належить предмету правового регулювання"[15].

На мій погляд, нормативна база щодо предмета правового регулювання досить повно представлена у законодавстві, що регулює процес примусу в справах про адміністративні правопорушення, про дисциплінарні проступки, за скаргами громадян. Стосовно вказаних видів адміністративно-юрисдикційних проваджень адміністративно-процесуальні норми можуть бути кодифіковані в окремих законодавчих актах.

Для формування такої самостійної галузі права, як адміністративно-юрисдикційний процес, одним із факторів є зацікавленість держави в окремому регулюванні зацікавлених суспільних відносин. Про намагання держави вирішити дану проблему безумовно свідчить Указ Президента України № 810/98 від 22 липня 1998 р., що затвердив Концепцію адміністративної реформи в Україні. У контексті цієї реформи в проєкті Концепції реформи адміністративного права України вказується, що у першу чергу потребують кодифікації процесуальні норми щодо адміністративних проваджень у суді, проваджень, здійснюваних органами виконавчої влади стосовно конкретних справ про адміністративні проступки, а також різного роду спеціальних проваджень, здійснюваних органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

З цього випливає необхідність розроблення та прийняття Адміністративно-процесуального кодексу, а також Кодексу законів про адміністративні проступки та Адміністративно-процесуального кодексу.

Для розроблення та прийняття узагальнюючого Адміністративного кодексу України необхідно здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства. Пропонуються постійна кодифікація за окремими сферами та інститутами адміністративного правового регулювання.

Кожний етап цієї роботи має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів або книг, що повинні мати кодифікаційний характер і можуть називатися кодексом[16].

Слід зазначити, що на сьогодні місце адміністративно-юрисдикційного процесу в системі права на території держави ще не визначено. Дана характеристика зазначеного процесу звісно не вирішує всіх проблем, а лише показує проблематику адміністративної юрисдикції щодо її подальшої правової регламентації та удосконалення практики.

Використані матеріали:

1. Б а н д у р к а О., Т и ш е н к о М. Адміністративний процес. – К., 2002. – С.43.
2. Ш а л ь с ь а Р. Процесуально-правовые нормы и их реализация в социалистическом обществе. – Казань, 1986. – С.17.
3. С о р о к и н В. Проблемы административного процесса. – М., 1986. – С.65
4. П и л ь н е н к о А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади. Право України. – 2004. – №2. – С.26.

5. Адміністративне право України / За заг. ред. Їтяка Ю.П. - Х., 2000. — С.22.
6. Юридична енциклопедія - В 6 т. - Т.1. - К., 1999. - С.49.
7. Сорокин В. Административное право. - М., 1972. - С.48.
8. Божьев В. Уголовно-процессуальные отношения. - М., 1975. - С.54.
9. Бобаев В. Логико-юридическая природа правоприменительных актов / Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности. - Ярославль, 1977. - С.17.
10. Сорокин В. Административно-процессуальное право - М., 1972. - С.62.
11. Алексеев С. Общая теория права. - Т.1 - М., 1981 - С.244.
12. Сорокин В. Методы правового регулирования. - М., 1976 - С.140.
13. Дембо Л. О принципах построения системы права - М., 1956. - С.91.
14. Теория юридического процесса / Под ред. Горшенева В.М. - Х., 1985. - С.163.
15. Колнаков В. Адміністративно-детективне право в юридично-галузевій парадигмі / Право України. - - №.4. - 2002. - С.17.
16. Адміністративна реформа в Україні // Український правовий часопис. - 1999. — № 4. - С.2-91.