

Джафарова М. В.,
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права і процесу факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ МЕТОДІВ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

THE THEORETICAL AND LEGAL APPROACHES TO DETERMINATION OF THE METHODS OF MODERN ADMINISTRATIVE PROCESS LAW

Статтю присвячено дослідженню методів сучасного адміністративного процесуального права. Встановлено, що метод адміністративного процесуального права як структурно складне явище є органічно поєднаним комплексом закріплених адміністративно-процесуальних законодавством юридичних засобів і прийомів, за допомогою яких у процесуальній формі здійснюється упорядковувачий вплив на суспільні відносини, що складають предмет адміністративного процесуального права, поведінку їх суб'єктів.

Ключові слова: адміністративне процесуальне право, галузь права, предмет, метод, адміністративна процесуальна норма, суспільні відносини.

Статья посвящена исследованию методов современного административного процессуального права. Установлено, что метод административного процессуального права как структурно сложное явление представляет собой органично совмещенный комплекс закрепленных административно-процесуальным законодательством юридических средств и приемов, с помощью которых в процессуальной форме осуществляется влияние на общественные отношения, составляющие предмет административного процессуального права, поведение их субъектов.

Ключевые слова: административное процессуальное право, отрасль права, предмет, метод, административная процессуальная норма, общественные отношения.

The article is devoted to the research of methods of modern administrative procedural law. It is established that the method of administrative procedural law as a structurally complex phenomenon is an organically combined complex, which is fixed by administrative-procedural legislation of legal means and receptions, with the help of which in procedural form the ordering influence on social relations, which form the subject of administrative procedural law, the behavior of their subjects.

Key words: administrative procedural law, branch of law, subject, method, administrative procedural norm, social relations.

Постановка проблеми. Докорінні зміни, які відбуваються останнім часом на теренах нашої держави в усіх сферах життєдіяльності суспільства під впливом проведення численних урядових реформ й активізації євроінтеграційних процесів, спонукають зі всією серйозністю поставитися до оновлення концептуальних підходів до визначення ролі держави та її інституцій у забезпеченні стабільності суспільного життя і підвищення гарантій захищеності прав громадян у її відносинах з органами державної влади. Із цією метою законотворцем поряд із правовими механізмами захисту суб'єктивних прав та інтересів кожної особи визначено і закріплено процесуальні засоби. До числа останніх варто зарахувати й адміністративне процесуальне право, яке в умовах тотальної зміни соціально-ідеологічних, політичних і правових відносин вимагає якісно нових концептуальних наукових-методологічних підходів і висновків щодо обґрунтування єдності та структурної взаємоузгодженості його правових норм та інститутів, які утворюють самостійну галузь права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У юридичній літературі проблематиці становлення та розвитку вітчизняного адміністративного процесуального права у різні часові періоди приділялася значна увага з боку вчених-адміністративістів (Н.В. Александровою, А.М. Апаровим, О.М. Бандуркою, В.М. Бевзенком, В.І. Бутенком, С.В. Ківа-

ловим, А.Т. Комзюком, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбідою, Є.В. Курінним, О.В. Музою, Е.Ф. Демським, Т.О. Коломоєць, О.П. Рябченко, В.С. Стефанюком, Р.В. Миронюком та ін.). Зазвичай дослідники намагалися встановити предмет, принципи, функції та завдання адміністративного процесуального права, особливості структурної будови адміністративно-процесуальних норм, елементний склад механізму адміністративно-процесуального регулювання. Слід визнати, що досі залишається низка проблемних, дискусійних чи практично невирішених проблем, серед яких і визначення сучасного наукового погляду на методи адміністративного процесуального права як самостійної галузі права.

Мета і завдання статті. Саме тому мета статті – визначити сукупність способів, засобів і прийомів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії адміністративно-процесуальних норм на суспільні відносини, що складають предмет адміністративного процесуального права.

Виклад основного матеріалу. Символічно склалися у загальноправовій літературі до об'єктивних критеріїв розподілу норм права за галузями зараховувати предмет і метод правового регулювання. Поняття предмету правового регулювання дає знання про те, що саме регулюється правом [1, с. 341]. Водночас поняття методу правового регулювання надає відповідь на питання, як (яким чином, способом)

держава здійснює нормативний вплив на суспільні відносини, яким чином право регулює суспільні відносини [1, с. 341]. Спільний момент між предметом і методом правового регулювання простежується в тому, що метод правового регулювання визначається характером і змістом регульованих відносин, тобто предметом правового регулювання. Відповідно до галузевих ознак формуються основні характеристики методу правового регулювання [2, с. 222]. Як справедливо відзначається в наукових джерелах, наявність власного предмета правового регулювання є першоосновою для існування тієї чи іншої галузі права. Відсутність чіткого методу правового регулювання вказує на те, що процес формування будь-якої галузі ще не завершився [1, с. 343], адже метод слугує додатковим, юридичним критерієм, тому що має похідний характер від предмета. Самостійного значення він не має. Однак у сполученні із предметом сприяє більш чіткій і точній градації права на галузі й інститути, оскільки наявність різних видів суспільних відносин ще не створює системи права, не породжує автоматично його галузей [3, с. 315].

Для визначення з методами адміністративного процесуального права вкрай важливим і першочерговим видається вирішення питання щодо з'ясування предмету цієї галузі права. У цьому аспекті схиляємося і приєднуємося до позиції, якої дотримуються В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Д.А. Козачук, І.Б. Коліушко, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, Р.С. Мельник, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.С. Стефанюк, О.І. Харітонова, про те, що варто виокремлювати в самостійну галузь права сукупність процесуально-правових норм, закріплених Кодексом адміністративного судочинства (надалі – КАС) України, які регулюють правовідносини між адміністративним судом та учасниками процесу з приводу розгляду та вирішення публічно-правового спору між фізичними і юридичними особами та суб'єктами владних повноважень [4, с. 52–52]. Отже, предмет адміністративного процесуального права, з одного боку, визначається передбаченою адміністративно-процесуальним законодавством системою процесуальних дій адміністративного суду й учасників судового процесу, їх формами, змістом та умовами реалізації, а з іншого – системою адміністративно-процесуальних правовідносин, впорядкування яких покликані здійснювати норми цієї галузі права.

Із загальноправової літератури відомо, що за правового регулювання застосовуються різноманітні прийоми впливу на суспільні відносини (рекомендації, надання вибору з декількох варіантів поведінки, прями приписи, заборони тощо). Саме з останніх складасться метод правового регулювання, який утворює різні способи юридичного впливу на суспільні відносини й застосовані державою прийоми встановлення правових зв'язків між учасниками цих відносин. Серед методів виділяються такі: імперативний, диспозитивний, заохочувальний, рекомендаційний, автономії та рівності сторін, переконання та примусу [5, с. 51]. Зазвичай метод правового регулювання розглядається як набір юридично-

го інструментарію, завдяки якому держава здійснює необхідний вплив на активну поведінку учасників суспільних відносин. Основними ж серед методів визнаються імперативний і диспозитивний, які становлять найпростіші прийоми регулювання, що визначають головне у правовому статусі суб'єктів правовідносин [6, с. 156–157].

Неможливо обійти увагою думку В.М. Корельського та В.Д. Перевалова, котрі виділяють два методи правового впливу: метод децентралізованого регулювання і метод централізованого, імперативного регулювання. Перший побудовано на координації цілей та інтересів сторін у суспільних відносинах і застосовується для регламентації відносин суб'єктів громадянського суспільства, що задовольняють свої приватні інтереси, зокрема у сфері галузей приватноправового характеру. Другий метод базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин, за допомогою якого регулюються відносини, де пріоритетним є загальносоціальний інтерес (використовується у публічно-правових галузях (конституційному, адміністративному, кримінальному праві тощо)) [7, с. 261].

Деякі адміністративісти методи регулювання позначають як способи дії на людей, засоби, прийоми досягнення якої-небудь мети, виконання поставленого завдання [8, с. 286]; як спосіб впливу органу державної влади на керовані об'єкти (галузі, сфери, комплекси, об'єднання, підприємства, трудові колективи, громадян) [9, с. 234]; як спосіб здійснення владно-організуючого впливу керуючих суб'єктів на керовані об'єкти [10, с. 86].

Варто визнати, що науковцями достатньо уваги приділяється характерним ознакам, певним властивостям імперативного («адміністративно-правового») і диспозитивного («дозвільного») методів. Останній, до речі, «новітня» література адміністративно-правового спрямування визначає як найперспективніший. Наприклад, В.Б. Авер'янов визнає, що поряд із переважним застосуванням імперативного методу в адміністративно-правовому регулюванні суспільних відносин не виключається використання окремих елементів диспозитивного характеру [11, с. 77].

Переважає більшість галузей права у чистому вигляді не використовує лише якийсь один із методів правового регулювання: або імперативний, або диспозитивний. Навпаки, більшість галузей права своїм існуванням «завдячує» дії одночасно цих двох методів правового регулювання [4, с. 80]. Саме тому викликає певні зауваження твердження про те, що існують специфічні методи правового регулювання, властиві виключно одній певній галузі права [12, с. 124]. Мабуть, зовсім неважливо, в якому кількісному співвідношенні синтезовано імперативний і диспозитивний методи правового регулювання між собою, їх притаманність всім юридичним галузям вітчизняного права варто визнати беззаперечно.

У загальних рисах імперативний метод слід розглядати як обов'язковий, що не допускає відхилень від вимог юридичних приписів. Він менш прита-

манний адміністративно-процесуальному праву, ніж кримінально-процесуальному, проте має більшу вагу, ніж у цивільно-процесуальному праві. Д.М. Лук'янець вказує, що за імперативного методу: а) перевага надається покладенню обов'язків; б) обмежується ініціатива суб'єктів адміністративних відносин; в) серед юридичних фактів, що зумовлюють виникнення правових відносин, домінують акти одностороннього волевиявлення (накази, розпорядження, постанови) [13]. Диспозитивний метод, навпаки, побудований з урахуванням ініціативи, самостійності у виборі тієї чи іншої поведінки учасників суспільних відносин. Допускає можливість сторонам врегулювати власні дії на свій розсуд.

Сутність методів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин може бути зведена до такого: а) встановлення певного порядку дій – припису до дій за відповідних умов і належним чином, передбаченим цією адміністративно-правовою нормою. Недодержання такого порядку не тягне за собою юридичних наслідків, на досягнення яких орієнтується норма (наприклад, законодавцем встановлено, що адміністративні стягнення можуть бути накладені не пізніше двох місяців із дня вчинення дії. Перевищення цього строку не дозволяє притягувати винуватця до адміністративної відповідальності); б) заборони певних дій під страхом застосування юридичних засобів впливу (наприклад, заборонено направляти скарги громадян на розгляд тим посадовим особам, чії дії є предметом скарги. Винні посадові особи несуть за порушення цієї заборони дисциплінарну відповідальність); в) надання можливості вибору одного з варіантів належної поведінки, передбачених адміністративно-правовою нормою. Цей метод розрахований на регулювання поведінки посадових осіб, зокрема надає можливість виявити самостійність у вирішенні, наприклад, питання щодо застосування до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, того чи іншого заходу адміністративного впливу (стягнення), чи звільнення її від відповідальності; г) надання можливості діяти (чи не діяти) за своїм бажанням, тобто чинити чи не чинити передбачені адміністративно-правовою нормою дії за визначених нею умов. Має місце у реалізації суб'єктивних прав (наприклад, громадянин сам вирішує питання, чи варто оскаржити дії посадової особи, які він оцінює як протиправні. Це м'якший варіант дозволу. Слід підкреслити, що фактично дозвільні варіанти керуючого впливу мають всі риси офіційного дозволу на вчинення певних дій) [14; 15, с. 18].

Зазначене свідчить про те, що метод правового регулювання завжди має вигляд цілісної системи засобів, прийомів і юридичних конструкцій, що супроводжують правове регулювання у певній сфері, порівняно з предметом правового регулювання, який підлягає фрагментації завдяки своїй правовій природі. Як бачимо, для правових галузей права традиційно використовуються два методи правового регулювання (диспозитивний та імперативний), теоретичні положення про які, звісно, можуть бути

покладені на процесуальний ґрунт, роблячи акцент на тому, що суспільні відносини, які регулюються адміністративно-процесуальним правом, відзначаються певною специфікою.

Оскільки нами було встановлено, що саме складає зміст предмету адміністративного процесуального права, відзначимо таке. Метод цієї галузі права є комплексним правовим феноменом, до складу якого входить ціла низка способів правового регулювання суспільних відносин, які втілюються за допомогою встановлення їх у відповідних правових нормах у вигляді приписів, дозволів і заборон. Зрештою, залежно від конкретного змісту виду суспільних відносин, що складають предмет адміністративного процесуального права, залежить вибір спеціальних способів юридичного впливу.

Залежно від якісного та кількісного складу юридичних фактів, які зумовлюють застосування тих чи інших способів правового регулювання, їх (способи) прийнято класифікувати на такі основні види: 1) абсолютні засоби (заборони, зобов'язання, дозволи); 2) засоби персоніфікованого характеру (заборони, зобов'язання, дозволи); 3) відносні засоби (заборони, зобов'язання, дозволи); 4) складні засоби (заборони, зобов'язання, дозволи); 5) засоби-умови (заборони, зобов'язання, дозволи) [4, с. 82–85]. Не вдаючись глибоко до дослідження питання класифікації способів і засобів правового регулювання, у підсумку зміст методу адміністративно-процесуального права можна сьогодні визнати консолідованим, а саме імперативно-диспозитивним, сутність якого полягає: а) у визначенні чіткого алгоритму здійснення процесуальних дій; б) у забороні або суворому обмеженні щодо здійснення певних дій або бездіяльності; в) у наданні можливості вибору одного з варіантів допустимої поведінки; г) у наданні допустимої можливості діяти на власний розсуд.

Зокрема, диспозитивний метод характеризує можливість (дозвіл) на активну поведінку суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин заради захисту та відстоювання власних прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. Наприклад, ч. 3 ст. 73 КАС України надає право сторонам обґрунтувати належність конкретного доказу для підтвердження своїх вимог або заперечень; ч. 1 ст. 104 КАС України надає право учаснику справи подати до суду висновок експерта, складений на його замовлення.

Імперативний метод встановлює: а) зобов'язання (обов'язок) конкретної активної поведінки (ч. 3 ст. 68 КАС України зобов'язує експерта дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок на поставлені йому питання); б) заборону виконання певних дій або бездіяльності (ч. 5 ст. 68 КАС України передбачено, що експерт не має права передоручати проведення експертизи іншій особі); в) примус як вплив, що спрямований на виконання вимог окремих адміністративно-процесуальних норм (ч. 1 ст. 146 КАС України містить правило, за яким до учасників судового процесу та інших осіб, присутніх у судовому засіданні, за порушення порядку

під час судового засідання або невиконання ними розпоряджень застосовується попередження, а в разі повторного вчинення – видалення із залу судового засідання). Проте всі перераховані способи (засоби) правового регулювання в межах судового процесу застосовуються однаково, тобто з приблизно однаковою кількістю заборон, зобов'язань і дозволів один щодо одного.

Висновки. Сучасна система адміністративно-процесуальних норм, відповідаючи двом обов'язковим об'єктивним критеріям, таким як предмет і метод правового регулювання, дозволяють відокремити одну з найбільш молодих і таких, що розвивається динамічно, з-поміж інших юридичних галузей права – сучасне адміністративне процесуальне право, наділяючи його, тим самим, абсолютно самостійним статусом. Встановлено, що зміст методу адміністративно-процесуального права має консолідований,

імперативно-диспозитивний характер і через стержневий елемент системи адміністративного процесуального права – норму права – визначає у процесуальній формі правовий спосіб упорядковуючого впливу на суспільні відносини, що складають предмет цієї галузі права, поведінку їх суб'єктів. Саме в адміністративно-процесуальному регулюванні простежується послідовний рух до синтезованої квінтесенції методу правового регулювання, нерозривного поєднання у ньому властивостей як імперативного, так і диспозитивного засобів, прийомів (способів) правового регулювання, які характеризуються приблизно однаковою кількістю заборон, зобов'язань і дозволів один щодо одного. Гармонійний підхід до суміщення і застосування цих методів надає можливість гарантувати більш результативне та якісне впорядкування адміністративно-процесуальних правовідносин, які складають предмет цієї галузі права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Абдулаев М.И., Комаров С.А. Проблемы теории государства и права : учебник. Санкт-Петербург : Питер, 2003. 576 с.
2. Рукавишников И.В. Метод в системе правового регулирования общественных отношений. *Известия вузов. Правоведение*. 2003. № 1. С. 217–222.
3. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебное пособие. Москва : Юристъ, 2001. 512 с.
4. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
5. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права : монография. Москва : Норма, 2003. 240 с.
6. Алексеев С.С. Проблемы теории права : курс лекций в 2 т. Т. 1. Основные вопросы теории социалистического права. Свердловск : Изд. Свердл. юрид. ин-та, 1972. 369 с.
7. Корельский В.М., Перевалов В.Д. Теория государства и права : учебник. Москва : ИНФРА.М-НОРМА, 1997. 570 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. Москва : Норма, 2011. 640 с.
9. Кісіль З.Р. Адміністративне право : навчальний посібник. Київ : ЦУЛ, 2011. 698 с.
10. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник / С.М. Алфьоров та ін. Київ : Центр навчальної літератури, 2011. 216 с.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В.Б. Авер'янов та ін. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. 584 с.
12. Чабаненко М. Про метод в аграрному праві. *Право України*. 2004. № 1. С. 122–124.
13. Лук'янець Д.М. Про співвідношення методу адміністративного права та методів адміністративно-правового регулювання. URL: <http://library.univer.kharkov.ua/.../index.php?url=/>.
14. Метод адміністративного права URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/252/18567/13/>.
15. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.