



УДК 342.95(477)

ФУНКЦИИ И ЗАДАЧИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА В СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЕ

Марина ДЖАФАРОВА,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного права и процесса факультета № 3
Харьковского национального университета внутренних дел

Аннотация

Статья посвящена исследованию особенностей нынешнего состояния системы административного процессуального права. Проанализированы новейшие научные подходы относительно смыслового содержания категории «административное процессуальное право», выражены авторские позиции в формулировании особенностей данного понятия на современном этапе своего развития. Особое внимание уделено исследованию функций административного процессуального права, исходя из их социального и правового назначения. Предложен и охарактеризован перечень общесоциальных и специально-юридических функций административно-процессуальной отрасли. Исходя из предложенных функций административного процессуального права, сформулированы основные задачи данной отрасли права.

Ключевые слова: административное процессуальное право, административные процессуальные нормы, система, функции, отрасль права, задачи.

FUNCTIONS AND TASKS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW IN THE MODERN UKRAINE

Marina DZHAFAROVA,

Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Administrative Law
and the Process of Faculty № 3 of Kharkiv National University of Internal Affairs

Summary

The article is focused on studying the peculiarities of the current state of the system of administrative procedural law. The latest scientific approaches to the semantic content of the category “administrative procedural law” have been analyzed; the author has expressed own positions to the formulation of features of this concept at the present stage of its development. Particular attention has been paid to the study of the functions of administrative procedural law, based on their social and legal purpose. A list of general social, special and legal functions of the administrative and procedural branch has been suggested and characterized. Considering the offered functions of administrative procedural law, the author has formulated the main tasks of this branch of law.

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

Постановка проблемы. Современное состояние научных исследований, касающихся характеристики системы административного процессуального права, ее особенностей и тенденций развития, остается весьма критическим и недостаточно изученным, несмотря на роль и практическое предназначение административно-процессуальных норм в структуре административного права.

Вопрос об административном процессуальном праве в правовой науке

проходил различные этапы становления и развития. На сегодняшний день следует признать, что административное процессуальное право характеризуется своим предметом и методом правового регулирования, наличием соответствующего ей законодательного массива. При этом нормы административного процессуального права закреплены во множественных правовых актах различного назначения и неодинаковой юридической силы. Например, юрисдикционный вариант



административно-процессуальной деятельности закреплен Кодексом Украины про административные правонарушения. В свою очередь, процедуры осуществления административного судопроизводства регламентируются иным кодифицированным актом – Кодексом административного судопроизводства Украины, который определяет постадийное развитие административного судебного процесса, составляет отраслевую часть системы административно-процессуального права.

Характеризуя административно-процессуальное право, мы не можем не отметить и то, что оно не только включает в себя процессуальные нормы, которыми определяются юрисдикционная деятельность государственных уполномоченных органов, их должностных лиц, процессуальный порядок (форма) осуществления правосудия в административных делах, но также им регламентируется процедурная управленческая деятельность, направленная на реализацию регулятивных норм материального права, которая имеет организационный, так называемый позитивный характер. В этом случае следует говорить о всей многогранности и разноплановости норм административно-процессуального права, которые, к тому же, в последнее время довольно существенно подвергаются изменениям и дополнениям со стороны законодателя, тем самым требуя новых исследований и научных познаний в этой области.

В связи с этим представляется актуальным рассмотреть некоторые вопросы системы административного процессуального права, в частности ее основные функции и задачи.

Анализ последних исследований и публикаций. Разумеется, как и любое правовое явление, система административного процессуального права, ее составляющие структурные элементы, были и остаются предметом изучения выдающихся ученых-административистов. Среди таких представителей следует указать А.М. Бандурку, В.Б. Аверьянова, М.Н. Тищенко, Т.А. Коломоец, В.К. Колпакова, Р.В. Миронюка, Ю.А. Бородин, Ю.П. Бытяка, Е.В. Додина, В.Ф. Опрышка, Ю.С. Педька, Е.В. Додина, Ю.М. Козлова, Г.В. Атаманчука, Е.В. Кузьменко, А.Т. Ком-

зюка, В.М. Бевзенка, Р.С. Мельника, В.С. Стефанюка, Н.В. Александрову, Р.О. Куйбиду, Е.П. Рябченко, А.В. Руденка, Е.Г. Лукьянову, Е.Ф. Демского, Х.П. Ярмаки и многих других. Однако учитывая существенные изменения, которые происходят на законодательном уровне в Украине, а также проведение многочисленных реформ практически во всех сферах жизнедеятельности общества страны, названная проблема остается актуальной и требует более глобального рассмотрения.

Цель статьи – выяснить и охарактеризовать основные функции, присутствующие административно-процессуальной отрасли, и очертить задачи административного процессуального права на нынешнем этапе своего развития как сформировавшейся отрасли права.

Изложение основного материала. Справочная литература подчеркивает, что процессуальное право связано с материальным правом, поскольку закрепляет процессуальные формы, необходимые для его осуществления и защиты [1, с. 234]. По-видимому, наличие материальных норм самих по себе еще не означает завершенность цикла административно-правового регулирования. Для эффективности такого влияния на общественные отношения необходимо существование норм процессуальных, которые обеспечивали бы материальные нормы, механизм действия правовых актов, ориентировали бы эти нормы на достижение правовой цели.

На самостоятельность процессуального права, которая предопределяет свойственные ему системообразующие признаки (или структурные признаки процессуального права), указывает Е.Г. Лукьянова, которая непосредственно занималась общетеоретическими вопросами процессуального права. К их числу, наряду с традиционным предметом и особенностями методов правового регулирования, ученая относит: 1) функции данной системы правовых норм; 2) цели и задачи процессуального права [2, с. 85]. Такой вывод был сделан, основываясь на том, что все нормы, которые входят в систему процессуального права, по мнению Е.Г. Лукьяновой, обладают определенной стабильностью содержания, единством структуры и общностью назначения, тем самым им присущи сходные

интегративные, системные свойства, общность в специфике их функций и задач.

Обобщенный анализ имеющихся современных научных, публицистических источников позволяет утверждать, что на сегодняшний день термины «административное процессуальное право» и «административный процесс» неидентичны по своему смысловому содержанию, поскольку «процесс» следует рассматривать как систему действий, а «процессуальное право» – как систему норм по внедрению этих действий. Тем не менее, мы не можем не затронуть научные взгляды, которые имеются в специальной юридической литературе относительно содержания этих правовых категорий, связанных между собой.

В этом аспекте, учитывая неомысленно огромное количество точек зрения на понимание термина «административный процесс», заслуживает своего внимания следующий научный подход, а именно: административный процесс – это урегулированная нормами административно-процессуального права деятельность органов публичной администрации и некоторых иных властных субъектов, направленная на рассмотрение и разрешение административных дел, которая, в свою очередь, состоит из: «административно-судебного процесса (рассмотрение публично-правовых споров в административных судах), административно-управленческого процесса (исполнительно-распорядительная деятельность органов публичной администрации), административно-юрисдикционного процесса (рассмотрение дел об административных правонарушениях и применении мер административного принуждения)» [3, с. 43].

Подобную, четко изложенную и верную, на наш взгляд, позицию выразил С.Г. Стеценко, при этом в юридической литературе высказаны достаточно серьезные доводы в пользу этого утверждения.

С.В. Осауленко понимает административный процесс как совокупность административных процедур или как урегулированную нормами административного процессуального права деятельность органов публичной власти (органов государственной исполнительной власти и местного само-



управления, судов), направленную на рассмотрение и разрешение административных дел, учитывая все аспекты реализации административно-распорядительной деятельности государства [4, с. 68].

С.В. Кивалов также выделяет как судебный, так и внесудебный административный процесс [5, с. 13].

В.П. Тимошук признает существование административного судопроизводства, «управленческого» (позитивного), «квазиюрисдикционного» и юрисдикционного процессов как составляющих единого административного процесса [6, с. 44].

Между тем административное процессуальное право рассматривается как отрасль национального права, под которой понимается совокупность административно-процессуальных норм, институтов и принципов регламентации порядка разрешения индивидуально-конкретных дел в сфере публичного управления. При этом разрешение индивидуально-конкретных дел в сфере публичного управления трансформируется в административно-процессуальную форму, которая всегда связана с реализацией материальной административно-правовой нормы [7, с. 32].

Исходя из вышеизложенных позиций, можно утверждать, что административно-процессуальные нормы регламентируют процедурную исполнительно-распорядительную деятельность органов публичной власти; деятельность по привлечению к административной ответственности с применением мер административного принуждения; осуществление административного судопроизводства.

Что же касается непосредственных функций, целей и предназначения административного процессуального права, то в последнее время только начинают появляться работы правоведов, в которых намечен подход к рассматриваемой проблеме. В частности, Т.А. Гуржий обосновывает, что влияние административно-процессуальной отрасли права на общественные отношения позволяет выделить две группы ее функций: общесоциальные и специально-юридические.

Первая группа функций объясняется тем, что административно-процессуальная отрасль осуществляет существенное детерминирующее

влияние на различные аспекты общественной жизни (экономику, политику, воспитание и т.д.). Очерченное влияние проявляется не только в непосредственном регулировании конкретных правоотношений, но и в установлении общих принципов функционирования и развития соответствующих сфер: экономической (административно-процессуальные нормы нередко устанавливают «правила игры» в экономической сфере: обязательный порядок регистрации субъектов и объектов экономической деятельности; обязательное осуществление государственного контроля за определенными видами предпринимательской деятельности и т.д.); политической (определяет ряд концептуальных принципов функционирования политической системы страны, например устанавливая приоритет интересов, прав и свобод граждан в их отношениях с государственными органами); воспитательной (оказывает специфическое воспитательное влияние на лицо, формируя у него мотивы правомерного поведения); информационной, или коммуникативной (позволяет информировать общество о способах юридического регулирования корреспондирующих общественных отношений, общих требованиях к надлежащему поведению их участников, выступает «посредником» между законодателем и обществом, между создателями юридических норм и их адресатами; оценочной (закрепляет концептуальные положения нормального функционирования соответствующего сектора социальных отношений, тем самым очерчивает рамки, в границах которых деятельность участников этих отношений рассматривается как позитивная, негативная либо нейтральная). Ко второй группе, то есть специально-юридическим, Т.А. Гуржий относит регулятивную и охранительную функции [8].

Между тем Е.Г. Лукьянова выделяет среди общесоциальных функций процессуального права и культурно-историческую функцию, подчеркивая, что без анализа юридического процесса, правил юридической процедуры, процессуального права в целом невозможно объективно оценить реальное состояние механизма правового ре-

гулирования, так как очевидно, что в обществе, в котором человек его права и свободы объявляются высшей ценностью, демократическое процессуальное право, опосредуя взаимодействие государства и индивида, является гарантией защиты прав, свобод и законных интересов личности, важным средством координации частного и публичного права. Ссылаясь на С.С. Алексеева, Е.Г. Лукьянова, отмечает, что процессуальное право, таким образом, является носителем важнейших демократических гуманистических начал правовой системы [2, с. 104]. Представляется, что административное процессуальное право как структурный элемент системы процессуального права имеет также аналогичную – культурно-историческую функцию.

Следует также отметить и тот факт, что именно культурно-историческая, воспитательная, оценочная и информационная функции административного процессуального права являются взаимосвязанными, взаимозависимыми, все они дополняют друг друга, поскольку влияют на общий объект – сознание людей – с целью формирования у личности положительных образцов поведения в тех или иных сферах общественных отношений, убеждения в их необходимости, социальной ценности, а также предупреждения о возможных неблагоприятных последствиях в результате отклонения от их выполнения. Названные функции оказывают существенное идеологическое влияние на сознание и психологию людей. Таким образом, воздействие административно-процессуальных норм идеологического характера приемлемо рассматривать как идеологическую функцию, которая включает в себя культурно-историческую, оценочную, информационную и воспитательную подфункции.

Помимо перечисленных функций, необходимо назвать и функцию социального контроля, которая осуществляется органами, наделенными властными полномочиями с целью обеспечения необходимой степени единообразного поведения физических и юридических лиц в соответствии с нормами административного права.

Полагаем, что многофункциональность, которая присуща административному процессуальному праву, объ-



ясняется системой тех административно-процессуальных норм, которые она охватывает. Последние, в свою очередь, регламентируют многочисленные административные производства, перечень которых сложно очертить и перечислить, учитывая, что в последнее время сфера публичного управления диктует появление их новых видов (по оформлению специальных экономических зон; по получению субсидий; по лицензированию деятельности предприятий и т.д.). Как видим, административно-процессуальные нормы не ограничиваются ролью организационно-правового регулятора юридических конфликтов. Свое предназначение они оказывают на всю правоприменительную деятельность органов государственной власти. Таким образом, функционирование административно-процессуальных норм, помимо юрисдикционной сферы и сферы административного судопроизводства, осуществляется целенаправленным влиянием на общественные отношения, которые возникают в сфере неконфликтных управленческих действий.

Относительно таких специально-юридических функций, как охранительная и регулятивная, отметим, что цель первой состоит в обеспечении нормальных и безопасных условий существования и деятельности всего общества, а сама функция выражается в защите определенных общественных отношений путем введения правовых ограничений – запретов, мер приостановлений и наказаний. Охранительная функция административного процессуального права, являясь одной из ключевых, включает в себя такие подфункции: превентивную, карательную, правовосстанавливающую, правоустанавливающую и т.д.

Регулятивная функция административно-процессуальных норм носит сложный и многогранный характер и выражается в организационно-координационном влиянии на определенные общественные отношения путем определения надлежащих правил поведения для участников этих отношений. Названная функция отображена в нормативном определении правового статуса физических и юридических лиц, полномочий государственных органов, их должностных и служебных лиц. Как регулятивная, так и охранительная

функции вытекают из общих функций права, общепринятых и признанных теоретиками права [9, с. 106].

Выводы. Исходя из того, что все вышеназванные функции направлены на решение задач, которые стоят перед административно-процессуальным правом, можем выделить следующие общие назначения норм административного процессуального права: 1) создание условий и осуществление контроля за правоприменительной практикой, в частности за применением материальных норм административного права; 2) обеспечение надлежащей реализации и защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе и государства путем: а) управленческой деятельности через выполнение закрепленных законодательством полномочий органами публичной администрации; б) восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов в порядке административного судопроизводства; в) рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях и содействия укреплению законности и правопорядка в указанной сфере.

Таким образом, к функциям административного процессуального права следует отнести как общесоциальные функции (политическую, экономическую, социального контроля, культурно-историческую, воспитательную), так и специально-юридические функции (охранительную и регулятивную).

Список использованной литературы:

1. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова та ін. ; [за заг. ред. В. Г. Гончаренка]. – [2-ге вид., стереотипне]. – К. : Либідь, 2004. – 320 с.
2. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права / Е.Г. Лукьянова. – М. : Издательство «Норма», 2003. – 240 с.
3. Стеценко С.Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С.Г. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 39.
4. Осауленко С.В. Особливості сучасного розуміння адміністративного процесу / С.В. Осауленко // Актуальні проблеми держави і права. – № 2. – 2011. – С. 63.

5. Адміністративне процесуальне (судове) право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2007. – 312 с.

6. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія / В.П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.

7. Артеменко І.А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права : [монографія] / І.А. Артеменко. – Харків : Діса плюс, 2016. – 414 с.

8. Гуржій Т.О. Система функцій адміністративно-процесуального права України / Т.О. Гуржій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stationline.org.ua/pravo/76/12159-sistema-funkcij-administrativno-procesualnogo-prava-ukra%D1%97ni.html>.

9. Теорія держави і права : навч. посіб. / [О.М. Головка, І.М. Погрібний, О.В. Волошенко та ін.] ; за заг. ред. І.М. Погрібного ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2010. – 274 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Джафарова Марина Вячеславовна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса факультета № 3 Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Dzhafarova Marina Vyacheslavovna – Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Administrative Law and the Process of Faculty № 3 of Kharkiv National University of Internal Affairs

stanislav2107@mail.ru