

ДО ПИТАННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНУ ПРОЦЕСУАЛЬНУ ФОРМУ

У статті автор досліджує поняття та основні ознаки, що характеризують адміністративно-юрисдикційну процесуальну форму, її особливості та основні елементи, здійснює класифікацію адміністративно-процесуальних форм.

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



**Апаров Андрій
Миколайович,**

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри правосуддя Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного

Для характеристики адміністративно-юрисдикційного процесу первинне значення має категорія «процесуальна форма», оскільки є невід’ємною ознакою адміністративної юрисдикції. Дослідження різних аспектів процесуальної форми адміністративної юрисдикції сприяє найбільш глибокому осмисленню адміністративно-юрисдикційного процесу, а також кола його учасників, його організації в цілому та кожної окремої стадії. Актуальність розгляду зазначеного питання зумовлена також практичним значенням цієї юридичної категорії.

Дослідження адміністративно-процесуального права здійснювалося, виходячи з нової ідеології українського адміністративного права відповідно до його суспільної цінності, методу, предмета і структури, що віддзеркалено у працях В. Авер’янова, О. Андрійко, В. Бевзенка, Ю. Битяка, І. Голосніченка, В. Горшеньова, Є. Додіна, Р. Калюжного, А. Ключніченка, Л. Ковалюка, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Копейчикова, Є. Кубка, Є. Курінного, В. Марчука, О. Миколенка, О. Негодченка, Н. Нижник, В. Опришка, О. Остапенка, В. Перепелюка, В. Петкова, О. Рябченко, А. Селіванова, В. Сіренка, М. Стахурського, В. Тація, М. Тищенко, В. Цветкова, В. Шаповала, В. Шкарупи, Ю. Шемшученка та інших. Проте недостатньо дослідженим залишилося питання адміністративно-юрисдикційної процесуальної форми.

Тому метою статті є дослідження поняття адміністративно-юрисдикційної процесуальної форми, її

елементів, визначення особливостей процесуальної форми у сфері адміністративної юрисдикції.

Процесуальна форма гарантує здійснення ефективного захисту й охорони прав і свобод учасників процесу, забезпечує якнайповнішу дію принципів права. Без підпорядкування діяльності юрисдикційних органів установленому процесуальному порядку не може бути реалізовано принцип законності, а отже, не може бути правильного вирішення справи і захисту прав. Процесуальна форма сприяє встановленню об'єктивної істини у справі та винесенню законних і обґрунтованих рішень в адміністративному процесі. Під час здійснення юрисдикційних повноважень дотримання процесуальної форми обов'язкове. Форма в цьому разі розглядається як невід'ємний елемент юрисдикційної діяльності. Процесуальна форма відіграє істотну роль, визначаючи юридичну значущість усієї юрисдикційної діяльності. Порушення форми робить відповідну діяльність юридично нікчемною і з точки зору законності повинне спричинити скасування рішення, винесеного з порушення процесуальної форми.

Проте, незважаючи на це, категорія процесуальної форми досі залишається постійним предметом дискусій у правознавстві. Більшість суперечок у своїй основі зводяться не лише до визначення поняття, але й до питання про межі поширення процесуальної форми стосовно різних галузей права. Відомо, що поняття про процесуальну форму склалося в галузі цивільного і кримінального процесів.

Учені-адміністративісти також приділяли увагу процесуальній формі.

Проте і тут розробка цієї юридичної категорії виглядає дуже суперечливо. В. Лорія підтверджує наявність в адміністративному процесі «самостійних процесуальних форм», обґрунтовуючи це тим, що правозастосовна діяльність судових органів з точки зору юридичного процесу нічим не відрізняється від такої ж діяльності органів управління, й убачає особливості різних форм індивідуальних справ, різних процесуальних форм [1, с. 29].

Під адміністративними процесуальними формами В. Лорія розуміє «зовнішній прояв процесуальних дій, відповідно врегульовану адміністративно-процесуальним правом сукупність однорідних фактичних умов для здійснення певних адміністративно-процесуальних дій». Учений підкреслює, що адміністративно-процесуальні дії в адміністративному процесі слід здійснювати в певних процесуальних формах, тобто для здійснення процесуальних дій слід дотримуватися певних законних умов зовнішнього прояву. Процесуальні дії виконуються суб'єктами процесу лише в певній, точно встановленій послідовності (порядку), що визначається законодавством [1, с. 43–44].

В. Лорія виділяє загальні і спеціальні адміністративно-процесуальні форми. Загальні форми стосуються усієї структури адміністративного процесу, а спеціальні адміністративно-процесуальні форми пов'язані з видами адміністративних проваджень окремих категорій індивідуальних справ. До загальних процесуальних форм учений відносить стадії адміністративного процесу, окремі процесуальні дії, а до спеціальної форми

прояву адміністративного процесу – відповідні адміністративні провадження [1, с. 46].

Є. Додін указує, що зміст і характер правозастосовної діяльності зумовлюють специфічність її форми. У процесі правозастосування виникають різноманітні суспільні відносини, зачіпаються інтереси громадян, організацій. Тому необхідно, щоб зазначена діяльність здійснювалася в порядку, що забезпечує швидке, ефективне, раціональне й обґрунтоване застосування правових норм у конкретних життєвих ситуаціях. Цей порядок закріплюється в юридичних нормах, які призначені для регулювання суспільних відносин, що складаються у зв'язку з діяльністю уповноважених органів із застосування норм матеріального права [2, с. 44].

В. Сорокін визначає адміністративно-процесуальну форму як ту частину загальної процедури діяльності виконавчих і розпорядчих органів державної влади, яка об'єктивно потребує правового регулювання і не може бути інакше як юридичною процедурою. При цьому вчений, розглядаючи цю юридичну категорію, визначає процесуальну форму і як систему вимог юридичної процедури, що взаємодіють між собою, висуваються до учасників процесу [3, с. 142].

Аналіз наявних у літературі визначень засвідчив, що процесуальна форма регулює послідовність здійснення процесуальних дій, виступаючи таким чином процесуальним порядком, регламентом діяльності з розгляду і вирішення певних юридичних справ. Таке визначення найточніше розкриває призначення і ха-

рактеристику процесуальної форми, і тому немає потреби в розробці нового, оригінального поняття цієї складної правової категорії та категорії «адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма», що може бути визначена як установлений законом процесуальний порядок, регламент діяльності з розгляду і вирішення адміністративно-правових спорів.

Не менш актуальним залишається питання про межі поширення поняття процесуальної форми. У юридичній літературі пропонується широке трактування цієї категорії, що становить, на думку вчених, синтез ознак різних процедурних і процесуальних форм діяльності органів держави [4, с. 72].

Найбільш повне і послідовне обґрунтування ця концепція отримала в роботах В. Горшеньова, завдяки якому питання як про процесуальне право, так і про процесуальну форму було поставлено на рівні загальної теорії права. Учений ставить питання про можливість розробки єдиного поняття процесуальної форми на основі узагальнення процедурних правил, що визначають порядок діяльності державних органів і посадових осіб, і в результаті процесуальну форму визначає як сукупність однорідних процедурних вимог, що висуваються до дій учасників процесу і спрямовані на досягнення певного матеріально-правового результату. Процесуальна форма є особливою юридичною конструкцією, що втілює принципи найбільш доцільної процедури здійснення певних повноважень. Таке визначення, на його думку, підходить однаковою мірою для характеристики процесуальної діяльності всіх орга-

нів держави, а не лише органів правосуддя, стосовно яких традиційно використовувалася категорія «процесуальна форма» [4, с. 76].

Правозастосовній діяльності кожного органу влади властива своя процесуальна форма, яка зумовлює послідовність розгляду справи, порядок установлення фактичних обставин тощо. Відмінність процесуальних форм полягає в особливостях, які проявляються в обсязі правових гарантій, що забезпечують об'єктивний розгляд і вирішення юридичної справи.

Прихильники традиційного погляду на процесуальні форми як на атрибут тільки судової діяльності не враховують тієї обставини, що їх супротивники не поширюють дію процесуальної форми в традиційному розумінні на діяльність інших органів влади, а говорять лише про наявність інших процесуальних форм. У той же час широке трактування процесуальної форми припускає синтез її поняття на базі аналізу аналогічних явищ, передусім тих, які характеризують діяльність юрисдикційних органів з реалізації норм матеріального права.

В умовах забезпечення законності підвищення якості правозастосування пов'язане з удосконаленням системи юридичних гарантій правильного застосування права, однією з яких є процесуальна форма. Установлення процесуальної форми – це обов'язкова умова ефективного правопорядку і законності.

Не вдаючись до полеміки щодо поширення процесуальної форми на іншу діяльність органів державної влади, окрім юрисдикційної, уявляється, що адміністративно-юрисдик-

ційна процесуальна форма є одним із видів процесуальних форм і має право на існування. Адміністративно-юрисдикційна форма є самостійним правовим явищем і займає особливе місце в системі процесуальних форм.

Процесуальна форма характерна не лише для здійснення правосуддя, але також і для всіх видів юрисдикційної діяльності. С. Курильов справедливо відзначив, що процесуальна форма не є надбанням лише правосуддя – властиві їй ознаки спостерігаються і в діяльності несудових органів [5, с. 175–176]. Унаслідок цього розробка категорії процесуальної форми набуває принципового значення не лише для з'ясування змісту і структури судочинства, але також і для з'ясування змісту та структури адміністративно-юрисдикційної діяльності.

На особливості процесуальної форми впливає природа юрисдикційних органів, особливості їх організації та діяльності, відмінності в компетенції, специфічні способи вирішення справ. Усе це зумовлює відмінності під час характеристики відповідної процесуальної форми. Вирішальним чинником, що зумовлює відмінність між процесуальними формами, є предмет юрисдикційної діяльності. Саме він впливає на формування тих істотних рис, які характеризують завдання юрисдикції, принципи, структуру правових інститутів, заходи відповідальності тощо.

Так, кримінальний процес виникає у зв'язку зі злочином – найнебезпечнішим з точки зору інтересів держави і суспільства посяганням на чинний правопорядок. Ця обставина надає усій державній діяльності

з розкриття злочину і покарання злочинця особливого публічного інтересу. Цивільний процес пов'язаний з цивільно-правовим спором або іншою правовою ситуацією, коли інтерес, що охороняється законом, вимагає застосування форми судового захисту. Цивільний процес, як правило, виникає лише за ініціативою зацікавленої особи. У результаті державна діяльність із захисту права в цивільному судочинстві набуває диспозитивного характеру.

Адміністративно-юрисдикційний процес виникає за наявності адміністративно-правового конфлікту, що є істотним чинником, який зумовлює існування самостійної процесуальної форми у сфері адміністративної юрисдикції. Ураховуючи особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності, щодо адміністративно-юрисдикційного процесу процесуальна форма виглядає дещо інакше, відрізняючись від процесуальних форм у цивільному і кримінальному процесі настільки, наскільки державне управління як вираження владної діяльності держави за своїми завданнями, характером, методами здійснення відрізняється від правосуддя – іншого вираження державно-владної діяльності, адже адміністративний процес є однією з юридичних форм державного управління.

Виникає необхідність виявлення деяких особливостей процесуальної форми у сфері адміністративної юрисдикції. Різноманітність форм адміністративно-правового конфлікту дає підстави говорити і про деяку специфічність прояву адміністративно-юрисдикційної процесуальної форми.

Тому процесуальна форма у сфері адміністративної юрисдикції має свої особливості стосовно окремих категорій адміністративних справ (форми адміністративно-правового конфлікту). Основними ознаками, що характеризують адміністративно-юрисдикційну форму, є такі:

- адміністративно-юрисдикційна форма регулює весь хід і умови розгляду справи, починаючи від її порушення і закінчуючи її виконанням;

- законодавством вирішується питання про склад учасників, послідовність, підстави і межі їх дій на кожній стадії процесу.

В адміністративній процесуальній формі, як і в інших процесуальних формах є свої детермінанти. Адміністративний юрисдикційний процес, а отже й адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма зумовлені адміністративно-правовим конфліктом (як цивільний процес – конфліктом про право, а кримінальний процес – злочинном), цілями адміністративної юрисдикції та принциповими основами адміністративної юрисдикції.

Адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма повинна містити певні елементи. Для процесуальної форми діяльності (так званої усної процесуальної форми) – це детальна регламентація того, хто повинен здійснювати процесуальні дії і що він повинен або може здійснювати, установлюючи таким чином коло учасників процесу і вичерпний перелік дій, здійснення яких можливе в ході вирішення справи. Проте для винесення законного рішення регламентація тільки цих питань є явно недостатньою, через що адміністра-

тивно-юрисдикційна процесуальна форма закріплює послідовність і час здійснення кожної дії, зокрема санкції за недотримання вимог закону.

Таким чином, основними елементами адміністративно-юрисдикційної форми є адміністративно-юрисдикційні провадження та стадії адміністративно-юрисдикційного процесу.

Слід зазначити, що вищевикладена концепція не є загально визнаною для визначення змісту процесуальної форми. У зв'язку з цим заслуговує на увагу точка зору В. Горшенюва, який, враховуючи найважливішу ознаку процесуальної форми – її системність, виділяє такі компоненти процесуальної форми: процесуальні провадження, процесуальні стадії та процесуальний режим [4, с. 71]. Відповідно, на його думку, процесуальні провадження складають предметну характеристику діяльності, процесуальні стадії – тимчасову. Процесуальний режим є «атмосферною» характеристикою процесуальної форми, визначальною специфікою процесуальної діяльності.

На наш погляд, «атмосферну» характеристику визначають принципові основи процесу, які найбільше впливають на процесуальну форму. Відомо, що теорія права розрізняє разом із процесуальною формою діяльності також і форму правових документів. Перша встановлює, хто, які дії, в якій послідовності і в який строк повинен вчинити. Зміст такої форми зводиться до таких положень: вичерпно точний склад учасників юридичного процесу; їх права й обов'язки зі здійснення правових дій і проступків; послідовність здійснення таких дій. Правова форма документів зумовлює

їх зміст і юридичну силу. Вона виражається у вимогах щодо обов'язкових реквізитів документів; послідовності їх розташування; часу складання документу; правових наслідків його виконання, а також умов юридичної нікчемності цього документа, підстав до його скасування і зміни.

На цій підставі, разом з адміністративно-юрисдикційною формою діяльності і зважаючи на необхідність відображення в процесуальних актах здійснюваних в ході процесу дій, можна говорити також про процесуальну форму документів, зміст якої регламентує склад і послідовність розташування частин і реквізитів процесуальних актів.

Елементами змісту процесуальної форми документів згідно з чинним законодавством України можна визнати: 1) види названих документів (заява, скарга, протокол, постанова тощо); 2) установлені законом реквізити кожного з них (так, ст. 256 Кодексу України про адміністративні правопорушення регламентує зміст протоколу про адміністративне правопорушення [6]; ст. 283 Кодексу України про адміністративні правопорушення регламентує зміст постанови у справі про адміністративне правопорушення [6]; ст. 297-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення регламентує вимоги до заяви про перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення [6]); 3) час і умови, за яких той чи інший документ буде правомірним; 4) правові наслідки недотримання встановлених чинним законодавством вимог.

Тому заслуговує схвалення точка зору вчених, які розділяють процесуальну

форму на форму діяльності (письмову) і форму документів (усну). При цьому цілком очевидно, що як усна, так і письмова процесуальна форми перебувають в обов'язковому діалектичному поєднанні й утворюють у своїй взаємодії єдину адміністративно-процесуальну форму.

Отже, адміністративно-юрисдикційна процесуальна форма є самостійним правовим явищем і займає особливе місце в системі процесуальних форм. На базі створених правових і організаційних передумов, про які йшлося вище, є можливість підійти до аналізу таких елементів адміністративно-юрисдикційної форми, як адміністративно-юрисдикційні провадження і стадії адміністративно-юрисдикційного процесу.

Список використаних джерел:

1. Лория В. А. Административный процесс и его кодификация / В. А. Лория. – Тбилиси, 1986. – 187 с.

2. Додин Е. В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления / Е. В. Додин. – К., 1976. – 220 с.

3. Сорокин В. Д. Административно-процесуальна форма, процесуальні норми і виробництва / В. Д. Сорокин // Юридическая процесуальна форма: теорія і практика [под общей ред. П. Е. Недбайло и В. М. Горшенева]. – М., 1976. – 320 с.

4. Горшенев В. М. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников. – Х., 1985. – 190 с.

5. Курылев С. В. Формы защиты и принудительного осуществления субъективных прав и право на иск / С. В. Курылев // Труды Иркутского госуниверситета им. А. А. Жданова, т. XXII. – Серия юридическая. – Вып. 3. – Иркутск, 1957. – С. 175–176.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1369804900121230>.

Апаров А. Н. К вопросу об административно-юрисдикционной процессуальной форме.

В статье автор исследует понятие и основные признаки, которые характеризуют административно-юрисдикционную процессуальную форму, ее особенности и основные элементы, проводит классификацию административно-процесуальных форм.

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

Aparov A. M. On the Issue of Administrative Jurisdictional Procedural Form.

The article deals with the definition and main features that define an administrative jurisdictional procedural form, its features and basic elements, with the classification of administrative procedural forms.

Keywords: administrative procedural law, administrative law, public administration, public relations, administrative justice, administrative procedural legislation.

Стаття надійшла до редакції 22.10.2013