

УДК 342.56(477)

М.К. ГРИМИЧ,

Міжрегіональна академія управління персоналом

ЩОДО СИСТЕМИ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Ключові слова: система, джерело права, адміністративне процесуальне право, рішення суду, закон

У контексті здійснюваних адміністративної, судової та інших важливих реформ в Україні проблема визначення системи джерел права набуває значної актуальності у зв'язку з необхідністю врегулювання якісно нових видів суспільних відносин. Особливої уваги заслуговує система джерел адміністративного процесуального права, яке на сьогодні є важливою галуззю сучасного права, нормами якого регулюється широке коло відносин у взаємодії з конституційним, адміністративним, цивільним, кримінальним, трудовим й іншими галузями права. Тому об'єктивно специфічною рисою адміністративного процесуального права є значна кількість різноманітних його джерел. У той же час очевидним є стрімке зростання ролі суду у врегулюванні сучасних суспільних відносин у державі, зокрема, широко розповсюдженими є випадки практичного застосування в адміністративному процесі актів міжнародних судів, рішень Конституційного Суду України, постанов Пленуму Верховного Суду України тощо. Зазначене вище обумовлює актуальність дослідження системи джерел адміністративного процесуального права.

Окремі аспекти системи джерел адміністративного процесуального права знаходять своє висвітлення в дослідженнях багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких: М.Г. Александров, С.С. Алексєєв, В.Д. Бабкін, М.В. Вітрук, О.В. Зайчук, С.Л. Зівс, В.І. Камінська, Д.А. Керімов, С.Ф. Кечек'ян, Б.В. Малишев, М.М. Марченко, В.С. Нерсисянц, Н.М. Оніщенко, Ф.М. Решетніков, В.М. Си-

рих, О.Ф. Скакун, Ю.О. Тихомиров, І.С. Тишкевич, Р.Б. Тополевський, М.Д. Шаргородський, О.Ф. Шебанов, С.С. Шевчук, С.І. Явич та інші.

Проте, зважаючи на динамічні зміни в правовій системі в Україні й відповідно генезис наукових поглядів з цього питання, система джерел адміністративного процесуального права потребує подальшого вивчення. Варто зауважити, що питання щодо сутності й складових системи джерел адміністративного процесуального права й досі залишається дискусійним у наукових колах, зважаючи передусім на кардинально протилежні точки зору щодо значення й місця судової практики й судового прецеденту. Отже, метою статті є комплексне дослідження системи джерел адміністративного процесуального права України.

Слід відмітити, що однією з визначальних ознак джерел адміністративного процесуального права є системність, при цьому різноманітність джерел адміністративного процесуального права як елементів цілісної системи, у свою чергу, характеризує систему джерел адміністративного процесуального права.

Як слушно зазначає Н.М. Пархоменко, системою джерел права є органічна, комплексна, багаторівнева, динамічна й відкрита система, складові елементи якої є об'єднаними структурними зв'язками, і кожний елемент якої є самостійним і може бути окремо дослідженим [1, с.200]. Проте, вважаємо не коректним й тавтологічним визначати поняття системи через «система, складові елементи якої...». На відміну від попереднього автора, Д.Ю. Хорошковська розглядає систему джерел права як сукупність різноманітних джерел права, незалежно від структурних зв'язків між ними [2, с.15–16]. Проте, на наш погляд, нехтування будь-якими взаємозв'язками між елементами системи не є допустимим, зважаючи на сутнісні відмінності у поняттях системи й сукупності елементів. Е.Ф. Демський з цього приводу підкреслює, що нормативні акти як основне джерело права (конкретна форма зовнішнього вираження правил поведінки) складають певну сукупність, яку можна визначити як систему адміністративного процесуального законодавства [3, с.61]. Але

не коректно систему ототожнювати просто із «певною сукупністю», не наголошуючи на існуючих зв'язках між джерелами адміністративного процесуального права.

У даному контексті цілком погоджуємося, що регулятивна та стабілізуюча роль права можлива тільки за умови існування чіткої системи джерел права, тому не розрізнена сукупність актів різних органів і суб'єктів, а саме системно організований «нормативний масив» має перебувати в полі зору науковців [4, с.61]. Ідеться не про просту сукупність джерел, а про дослідження цілого, що утворюється із взаємопов'язаних елементів [5, с.25].

На думку Р.Б. Тополевського, системою джерел права є сукупність всіх форм юридичного закріплення і організаційного забезпечення інформації про загальнообов'язкові правила поведінки (юридичні норми) у сукупності їх взаємозв'язків (генетичних, структурних і функціональних), через які об'єктивуються нормативні приписи галузі права, нормативні складові національної чи регіональної (наднаціональної) правової системи чи міжнародного правопорядку [6, с.11]. Н.А. Гураленко вбачає систему джерел права у цілісному, динамічному, інтегративному, об'єктивному правовому утворенні, що визначається взаємозв'язком таких елементів, як закон, договір, звичай, правова доктрина, принципи права, суддівська правотворчість [7, с.100]. Л.А. Луць, у свою чергу, визначає систему джерел права як комплекс взаємопов'язаних та взаємоузгоджених нормативно-правових приписів, які об'єктивовані у відповідних зовнішніх формах і утворюють нормативно-правову організацію, необхідну для забезпечення правового регулювання у будь-якому суспільстві [8, с.163].

Варто погодитися і з Ю.П. Битяком і В.М. Гаращуком стосовно того, що джерела адміністративного права складають систему логічно й послідовно розміщених актів, оскільки всі вони співпорядковані, при цьому, на думку автора, співпорядкування виражається в наступному: 1) всі вони ґрунтуються на нормах Конституції і законів України, які мають вищу юридичну силу; 2) джерела – нормативні акти органів виконавчої влади усіх ланок

слугують юридичною базою для джерел – нормативних актів, які приймають нижчі органи виконавчої влади; 3) джерела – нормативні акти вищих органів виконавчої влади характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти нижчих органів; 4) джерела – нормативні акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на джерелах загального характеру тощо [9].

Отже, на нашу думку, система джерел адміністративно-процесуального права – це сукупність взаємообумовлених, взаємопов'язаних і взаємодоповнюючих джерел адміністративного процесуального права, побудована згідно принципів єдності, інтегральності, ієрархічності, структурності та інших системних особливостей з метою досягнення синергетичного ефекту й забезпечення ефективного адміністративного процесуального регулювання у суспільстві.

Варто відмітити, що значна увага в наукових колах приділена визначенню ознак системи джерел права. Е.Ф. Демський до ознак системи адміністративного процесуального права відносить наступні: 1) структурність (система складається з визначених елементів – процесуальних норм); 2) об'єднаність цих норм, розташованих іноді в різних джерелах процесуального права, в правові інститути (підгалузі), що регулюють предметні якісно однорідні суспільні відносини; 3) логічність об'єднання та єдність взаємозв'язків між нормами і правовими інститутами (підгалуззями), в результаті чого одні й ті самі норми (інститути) можуть впливати на суспільні відносини в різноманітних провадженнях на їх різних стадіях; 4) предметність і сфера регулювання суспільних відносин, за якою визначається галузева належність права; 5) цілісність системи, яка внаслідок динамічності якісно не втрачає властивостей її елементів [3, с.45]. Проте, на нашу думку, автор не робить акцент на визначальних характеристиках, які притаманні будь-якій системі.

Зокрема, Н.М. Пархоменко підкреслює, що категорія «система джерел права» виражає цілісність певних структурних елементів, що розгортається в певному ряду понять: нормативно-правовий акт, нормативно-правовий

договір, правовий прецедент тощо, між якими існують певні спільні риси й водночас відмінності. Цілісність (тобто не можливість зведення властивостей системи до суми властивостей утворюючих її елементів) – передбачає розгляд всієї сукупності джерел права як єдиного цілого, що володіє власними якісними властивостями, що не є сукупністю властивостей окремих джерел права, але одночасно існуючих у взаємозв'язку з ними [10, с.273–274]. Іншими словами, важливою ознакою системи джерел адміністративного процесуального права є синергетичність.

Р.Б. Тополевський до властивостей системи джерел права включає наступні: 1) наявність різнорідних частин – підсистем джерел права (нормативно-правових актів, нормативно-правових договорів, правових прецедентів тощо), які взаємодіють завдяки системним зв'язкам; 2) здатність до змін унаслідок впливу з боку інших підсистем правової системи, так і з боку новоутворених джерел права; 3) поява в процесі функціонування, завдяки системним зв'язкам, нових принципів, положень, приписів, існування яких не передбачалося у процесі її формування, і які прямо не закріплені в юридичних джерелах права тощо [6, с.8].

Крім того, системі джерел права характерна інтегративність (всі її елементи пов'язані між собою, поєднані в одне ціле і, перебуваючи у єдності, виконують загальні й специфічні функції), динамічність (постійна необхідність збагачення засобів правового регулювання, забезпечення їх відповідності потребам правової практики), об'єктивний та суб'єктивний характер (будь-яка система об'єктивна і зовсім не залежить від мети суб'єкта, який її пізнає; суб'єктивний чинник системи джерел права не є і не може бути вирішальним, оскільки при всій своїй значущості має межі, визначені об'єктивним чинником [11, с.103–104].

Окрім вище зазначених ознак С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова та А.П. Купін відмічають, що в рамках правової системи джерела права розташовані за принципом їх ієрархічності і підпорядкованості, утворюють цілісну систему, вертикальна структура якої будується таким чином, що

розпорядження одних джерел права видаються на основі вищестоящих джерел. Чітка підпорядкованість джерел права, законодавчо закріплена і забезпечена за допомогою юридичних механізмів, і має важливе соціально-політичне значення. Єдність системи джерел права означає єдність вираженої в законі верховної державної волі [12, с.20].

На тому, що система джерел будується на підставі ряду принципів, наголошує і М.М. Марченко, стверджуючи, що саме принципи дозволяють систематизувати наукові знання, розвивати й удосконалювати їх. Тому автор до принципів, на яких має ґрунтуватися система джерел права демократичної, правової держави, відносить визнання і закріплення прав і свобод людини та громадянина обов'язком держави; закріплення вищої юридичної сили Конституції порівняно із законами; а законів – із підзаконними актами, при цьому закони мають поступатися пріоритетом перед нормами міжнародних договорів [13, с.139]. Аналогічно й Н.М. Пархоменко вважає, що система джерел права повинна будуватися згідно з такими принципами системи, як структурність, системність та ієрархічність, що дозволить досліджувати джерела права в контексті внутрішньої організації та взаємодії, а також взаємодії із зовнішнім середовищем, тобто здатності виступати самостійним елементом системи більш високого порядку [14, с.11].

Підсумовуючи вище сказане, до основних ознак системи джерел адміністративного процесуального права відносимо наступні: 1) синергетичність, інтегральність; 2) відкритість, динамічність, розвиток; 3) відносна стабільність і стійкість; 4) цілісність, єдність; 5) взаємозв'язок, взаємообумовленість, взаємодоповнюваність, взаємозалежність елементів; 6) внутрішня узгодженість, структурність, ієрархічність; 7) об'єктивно-суб'єктивний характер з переважаючим впливом об'єктивної складової тощо.

Варто зазначити, що традиційно до системи джерел адміністративного права включають Конституцію України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, акти України, за-

кони, кодекси, а також інші кодифіковані акти, декрети Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні накази керівників центральних органів виконавчої влади, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування, що містять адміністративно-правові норми, рішення Конституційного Суду України тощо [9, с.45–47; 15, с.111–114].

Проте, слід зауважити, що хоча особливістю джерел адміністративного процесуального права і є значне коло суб'єктів, уповноважених їх приймати, проте питання прийняття адміністративно-правових норм не тільки на законодавчому рівні, а й органами виконавчої влади різного рівня, як зазначається вище, є суперечливим. На нашу думку, джерела адміністративного процесуального права виникають переважно на законодавчому рівні, оскільки підзаконні нормативні акти, які містять адміністративні процесуальні норми, приймаються відповідно до закону і з метою деталізації окремих положень на рівні центральних органів виконавчої влади, але не на місцевому.

Тому, розглядаючи джерела саме адміністративного процесуального права, Е.Ф. Демський до системи джерел адміністративного процесуального права з огляду на їх різноманітність і ієрархічність підлеглості відносить: 1) Конституцію України; 2) міжнародні договори (угоди), згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України; 3) кодекси України: Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства України, Митний кодекс України; 4) закони України; 5) укази Президента України; 6) норми адміністративного процесуального права, які містяться у постановках Кабінету Міністрів України, нормативних актах (інструкціях, правилах, методиках) центральних органів виконавчої влади, а також у Цивільному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України, Кримінально-процесуальному кодексі України, які взаємодіють з нормами адміністративно-процесуального права; 7) пос-

танови Пленуму Верховного Суду України, які містять роз'яснення з питань застосування норм адміністративного матеріального та процесуального права тощо [3, с.61–63].

Крім того, автор зазначає, що в разі перегляду адміністративної справи в порядку оскарження чи опротестування апеляційний чи касаційний суд обов'язково звертає увагу на дотримання судом першої інстанції роз'яснень Пленуму Верховного Суду України щодо застосування норм матеріального і процесуального права. Також до джерел права відносяться рішення Конституційного Суду України щодо тлумачення норм Конституції України, визнання конституційними чи неконституційними норм законодавчих актів та порядку застосування норм інших законів України [3, с.59], із чим повністю погоджуємося.

Отже, на сьогодні судова практика застосування норм адміністративного процесуального права, закріплена у рішеннях і постановках вищих судових інстанцій, цілком може розглядатися як одне з джерел адміністративного процесуального права України, хоча й досі розвиток наукових поглядів на використання судового прецеденту як джерела адміністративного процесуального права України свідчить про дискусійність даного питання, що в підсумку обумовлює актуальність подальшого дослідження даної проблематики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології : монографія / Н. М. Пархоменко. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2008. – 336 с.
2. Хорошковська Д. Ю. Роль судової практики в системі джерел права України: теоретико-правове дослідження: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Хорошковська Дарина Юріївна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2006. – 194 с.
3. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
4. Мурашин О. Акти прямого народовладдя, їх система та класифікація / О. Мурашин //

Вісник Акад. правових наук України. – 2000. – №1. – С. 61.

5. Поленина С. В. Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / С. В. Поленина, Н. В. Сильченко ; отв. ред.: Халфина Р. О. – М. : Наука, 1987. – 152 с.

6. Тополевський Р. Б. Системні зв'язки юридичних джерел права : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Р. Б. Тополевський. – Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – 19 с.

7. Гураленко Н. А. Судовий прецедент в системі джерел права: філософсько-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.12 / Н. А. Гураленко ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Л., 2009. – 223 с.

8. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права : навч.-метод. посібник (за кредитно-модульною системою) / Л. А. Луць. – К. : Атака, 2008. – 412 с.

9. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

10. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 / Н. М. Пархоменко ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2009. – 442 с.

11. Марченко М. Н. Источники права / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 2005. – 760 с.

12. Алфьоров С. М. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

13. Общая теория государства и права. Академический курс: в 2 т. / отв. ред. проф. М. Н. Марченко. – Т. 2. Теория права. – М. : Зерцало, 1998. – 620 с.

14. Пархоменко Н. М. Принципи побудови системи джерел права / Н. М. Пархоменко // Держава і право : зб. наук. праць: Юрид. і політ. науки. – 2007. – Вип. 37. – С. 9–15.

15. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії та практики : настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.

Гримич М. К. Щодо системи джерел адміністративного процесуального права України / М. К. Гримич // Форум права. – 2016. – № 5. – С. 30–34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_7.pdf

Виконано аналіз та узагальнено теоретико-правові підходи до тлумачення сутності системи джерел права та її складових, у результаті чого запропоновано авторське визначення поняття «система джерел адміністративного процесуального права», охарактеризовані ознаки системи джерел адміністративного процесуального права та основні джерела сучасного адміністративного процесуального права України.

Гримич М.К. О системе источников административного процессуального права Украины

Выполнен анализ и обобщены теоретико-правовые подходы к толкованию сущности системы источников права и его составляющих, в результате чего предложено авторское определение понятия «система источников административного процессуального права», охарактеризованы признаки системы источников административного процессуального права и основные источники современного административного процессуального права Украины.

Grimich M.K. On the Question of Sources System of the Administrative Procedural Law in Ukraine

The article analyzes and summarizes the theoretical and legal approaches to the interpretation of the essence of the law sources system and its components. As a result we proposed the author's definition of «the sources system of the administrative procedure law», characterized the signs of sources system of the administrative procedural law and the main sources of the modern administrative procedural law of Ukraine.