

ДЖАФАРОВА М. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
і процесу факультету № 3
(Харківський національний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95(477)

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕСУАЛЬНА НОРМА: СУЧАСНІ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ НАУКОВІ ПІДХОДИ

Стаття присвячена визначенню сутності та особливостей адміністративної процесуальної норми як первісного елемента адміністративного процесуального права України. Узагальнено сучасні теоретико-правові підходи щодо розуміння норм адміністративного процесуального права та їхніх сутнісних ознак.

Ключові слова: адміністративне процесуальне право, адміністративна процесуальна норма, правова процедура, адміністративні правовідносини, публічне управління.

Статья посвящена определению сущности и особенностей административной процессуальной нормы как первичного элемента административного процессуального права Украины. Обобщены современные теоретико-правовые подходы относительно понимания административных процессуальных норм, а также их ключевых признаков.

Ключевые слова: административное процессуальное право, административная процессуальная норма, правовая процедура, административные правоотношения, публичное управление.

The article is focused on determining the nature and characteristics of administrative procedural norm as primary element of administrative procedural law of Ukraine. The modern theoretical and legal approaches to understanding the administrative procedural norms and their essential features have been generalized.

Key words: administrative procedural law, procedural norm, legal procedure, administrative legal relations, public control.

Вступ. Питання формування і дослідження науки адміністративного процесуального права, передусім у контексті регулятора державно-владних відносин, продовжують порушуватися у наукових колах. Не викликає сумнівів той факт, що саме ефективність та надійність правової системи держави, її спрямованість на всебічний захист і відновлення порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин фізичних і юридичних осіб забезпечується дією адміністративно-процесуальних норм.

Досліджуючи сучасні підходи до розуміння поняття та сутності адміністративного процесуального права, Р.В. Миронюк зауважує, що адміністративне процесуальне право варто розглядати як окрему самостійну галузь національного публічного права, яке не може існувати відірвано від інших галузей права, в першу чергу – адміністративного права. Такі тенденції зумовлюються, на його думку, низкою факторів. Перший фактор полягає в тому, що адміністративно-процесуальне право регулює процесуальні відносини, які базуються на нормах адміністративного (матеріального) права. Другий основоутворюючий фактор по-



лягає у тому, що за останні десять років відбулися значні перетворення в сутності та призначенні адміністративного права [1, с. 128].

Насправді суттєві зміни, які відбуваються майже у всіх сферах життєдіяльності суспільства і держави безпосередньо позначаються на діяльності різних державних інституцій і, як наслідок, впливають на розвиток адміністративного права. Саме тому простежити тенденції розвитку будь-якої галузі права можливо лише на основі системно-функціонального підходу, суть якого полягає в необхідності вивчення всіх правових явищ та категорій, які охоплює ця галузь.

У продовження цієї тези відмітимо, що провідними вченими підкреслюється, що вже понад півстоліття більшість наукових дискусій відбуваються з приводу того, які ж саме аспекти правозастосовної діяльності органів державної влади слід відносити до розряду саме адміністративно-процесуальних. Представники різних теоретичних шкіл демонструють майже протилежні підходи до детермінації адміністративного процесу. Іноді під ним розуміють лише судовий розгляд справ про адміністративні проступки, а інколи – усю багатогранність виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади [2, с. 72-73].

О.І. Миколенко, розглядаючи адміністративний процес як вид юридичного процесу, вказує, що ним охоплюється сфера діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України, та сфера діяльності органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому Кодексом України про адміністративні правопорушення. Існують і інші сфери діяльності державних органів, що потребують адміністративно-процесуального регулювання, але не мають на сьогодні такого [3, с. 28].

Такі погляди надають підстави стверджувати про те, що обсяг норм адміністративного (матеріального) права характеризується своєю різновекторністю і значно збільшується останнім часом, що безпосередньо позначається і на кількості адміністративно-процесуальних норм.

Постановка завдання. Без ретельного дослідження змісту адміністративного процесуального права, його складових частин, у цілому неможливо об'єктивно оцінити реальний стан захисту адміністративно-правових відносин. Одним із таких фундаментальних первинних елементів цієї підгалузі права варто визнати адміністративно-процесуальну норму, що набуває якостей нормативності і загальнообов'язковості. Водночас така норма характеризується певними особливостями, які дозволяють її вирізнити з-поміж інших.

Не випадково О.В. Кузьменко наголошує на тому, що наукове дослідження сутності адміністративно-процесуальних норм обумовлене не тільки теоретичним, а й суттєвим прикладним його значенням для подальшого розвитку вітчизняної юриспруденції. Лише шляхом розв'язання низки методологічних проблем на рівні первинної ланки відповідної підсистеми права можуть бути напрацьовані чіткі та обґрунтовані критерії кодифікації адміністративно-процесуального законодавства; остаточно розв'язані питання про галузевий або інституційний характер адміністративно-процесуального права; обрана єдина стратегія щодо визначення його місця у правовій системі держави; вирішено інші стратегічні завдання, які сьогодні стоять перед законодавцем [4, с. 13-14].

Безумовно питання розвитку адміністративного процесуального права не залишаються поза увагою провідних вчених-адміністративістів (наукові праці Н.В. Александрової, М.Р. Аракелян, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, В.І. Бутенка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіди, С.В. Курінного, В.К. Матвійчук, Р.С. Мельника, О.М. Пасенюка, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, О.П. Рябченко, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко та інших). Однак, не применшуючи наукові здобутки вказаних авторів, варто відмітити, що в їхніх працях містяться лише окремі наукові позиції з вказаної проблематики.

Саме тому ставимо за **мету** цієї статті визначити поняття та з'ясувати ознаки адміністративно-процесуальних норм.

Результати дослідження. З теорії права загальновідомо, що у структурі права функціонують два види правових норм – матеріальні й процесуальні. Якщо матеріальні норми створені



для врегулювання процесу виникнення й розвитку соціально важливих суспільних відносин, то процесуальні спрямовані на забезпечення реалізації матеріальних норм у разі виникнення різних відхилень від нормального розвитку таких відносин і спрямовані на їх захист.

Наприклад, сучасними теоретиками права підкреслюється, що норми матеріального права містять правила поведінки (права, обов'язки, заборони), на підставі яких можливе вирішення справи; норми процесуального права – встановлюють оптимальний порядок застосування норм матеріального права. Призначення таких норм – встановити процедуру, «регламент» здійснення прав чи виконання обов'язків закріплених у нормах матеріального права [5, с. 118].

На підставі детального аналізу становлення і розвитку процесуального права у загальнотеоретичному аспекті І.В. Атаманчук було зроблено висновок про те, що процесуальне право як сукупність правових норм, які регулюють охоронну та юрисдикційну діяльність спеціально уповноважених органів, сформувалося на пізніх етапах розвитку суспільства. На формування процесуального права на території України впливали історичні, економіко-політичні події, соціальні та національні течії в суспільстві. У продовження цієї думки І.В. Атаманчук підкреслює, що сучасний розвиток процесуального права характеризується значним ускладненням процедури, основною причиною чого названо науково-технічний прогрес. У розвитку процесуального права прослідковується наступна важлива закономірність: чим більше розвинуте суспільство, тим детальніше в законодавстві проявляється діяльність пов'язана з охороною суспільного порядку, прав, свобод та законних інтересів громадян і організацій [6, с. 188-189].

Не викликає сумніву, що процесуальні норми відіграють суттєву роль у забезпеченні оптимальних умов правового регулювання, виступають нормативним способом зміцнення законності і верховенства права.

Цілком зрозуміло, що на сьогодні досить важко оцінювати дієвість правової системи лише по змісту норм матеріальних, адже достатньо пригадати радянський період життєдіяльності суспільства з його формально визначеним демократичним законодавством, яке лише проголошувало права і свободи особистості бюрократично. Саме тому практична дія правової системи визначається не обсягом законодавчо встановлених матеріальних норм, а надійністю й ефективністю механізму їх реалізації.

В інших своїх наукових працях І.В. Атаманчук розглядає процесуальне право як складне за змістом і структурою явище, яке об'єднує правові галузі, норми та інститути права, що регламентують правові процедури і покликане забезпечити діяльність щодо застосування норм матеріального права стосовно конкретних життєвих обставин. При цьому вказує, що окремі процесуальні норми, що опосередковують застосування галузевих матеріально-правових норм, робить висновок про подібність їх системних властивостей, обумовлених спільністю у специфіці призначення. Крім того, вчена відмічає актуальність питання необхідності змістовного узгодження матеріальних та процесуальних норм і системного розміщення матеріальних та процесуальних норм у нормативних актах, що значно спростило би застосування процесуальних норм. На її думку, процесуальні норми мають регулювати порядок діяльності суб'єктів із використання прав, виконання обов'язків, дотримання заборон, несення відповідальності та не повинні торкатись змісту матеріальних норм, а тим більше суперечити їм, таким чином буде досягнуто відповідність змісту процесуальних норм їх соціальному призначенню. Отже, процесуальні норми мають встановлювати порядок, який передбачає якомога більше шляхів реалізації норм матеріального права та надавати можливість суб'єктам права самостійно обирати ці шляхи, що забезпечить багатоваріантність і диспозитивність процесуального регулювання [7, с. 13-14].

Вищевикладене свідчить про те, що змістовне навантаження процесуальних норм засвідчує їх обслуговуючий напрям дії, адже їх існування обумовлено потребою детальної регламентації порядку реалізації норм матеріального права.

У цілому процесуальні норми виступають різновидом правових норм і тому їм притаманні всі ознаки, які властиві будь-яким нормам права, тобто мають вольовий характер,



об'єктивні за змістом, є результатом діяльності органів державної влади, встановлюються і санкціонуються ними, спрямовані на регламентацію певної поведінки суб'єктів права. Крім того, вони володіють властивістю визначати обсяг дозволеної поведінки для суб'єктів права, є загальнообов'язковими, не персоніфікованими, характеризуються не однократністю їх застосування і в окремих випадках забезпечуються можливістю державного примусу.

Одразу відмітимо, що в сучасній юридичній літературі адміністративно-процесуальне право, з одного боку, розглядається як частина публічного права, а з іншого – як частина судового процесуального права. Відповідно, предметом адміністративно-процесуального права визначається система суб'єктивних публічних прав, сукупність правил, які унормовують суб'єктивні публічні інтереси і сам адміністративний процес як спосіб охорони й захисту цих прав та інтересів [8, с. 177-178].

Що стосується норм адміністративного процесуального права, то І.А. Артеменко вважає, що первісним елементом адміністративного процесуального права виступає саме адміністративно-процесуальна норма, регулюючий вплив якої співпадає з метою цієї галузі права – практичною реалізацією норм адміністративного права у сфері публічного управління, тобто перетворення норм матеріального адміністративного права в площину практичної реалізації певного права особи [9, с. 10].

Отже, адміністративно-процесуальна норма як «елементарна частка» адміністративного процесуального права визначає предмет правового регулювання.

Досліджуючи адміністративний процес у парадигмі системи права, О.В. Кузьменко відмічає факт того, що вторинний характер норм адміністративного процесуального права не може бути перешкодою для визнання їх предметної автономності. Вторинність процесуальних норм, на її думку, не означає, що вони безпосередньо породжуються нормами матеріальними. У такому разі похідну природу процесуального права слід розглядати лише у загальному аспекті: коли одне явище стає поштовхом для виникнення іншого. Одночасно, будучи якісно відмінним, останнє не може вважатись різновидом (елементом) першого. При подальшому дослідженні проблем детермінації явища норм адміністративно-процесуального права вчена наводить уточнююче визначення адміністративно-процесуальної норми як встановлене державою та забезпечене її примусом загальнообов'язкове правило поведінки, яким регулюються організуючі суспільні відносини, що складаються у процесі реалізації адміністративно-процесуальної форми застосування матеріальних норм права [4, с. 14].

За такого підходу підкреслюється другорядність адміністративно-процесуальних норм відносно норм адміністративного (матеріального) права, їх виникнення й існування обумовлено необхідністю встановлення обов'язкових для виконавчо-розпорядчих органів та їх посадових осіб правил процедури реалізації норм матеріального права. У цьому аспекті зауважимо, що будь-яка процесуальна галузь «обслуговує» певну систему матеріальних норм. У цьому полягає її сервісна функція та похідна роль щодо матеріального права.

На таку ознаку, як нерозривний зв'язок адміністративного процесуального права з адміністративною процесуальною нормою вказує Е.Ф. Демський. Зокрема, вчений підкреслює, що наявність адміністративного процесуального права зумовлена наступним: 1) адміністративні процесуальні норми опосередковують функціонування публічної влади в державі, оскільки предмет процесуальних галузей права є похідним від предмета правового регулювання матеріальних галузей права; 2) адміністративні справи складають значну частину суспільних відносин у сфері державного управління; 3) розгляд і вирішення адміністративних справ завжди несе на собі відбиток практики управління [10, с. 13–16].

У подальшому вчений виділяє такі риси, які притаманні адміністративно-процесуальній нормі, а саме: 1) передумова існування адміністративного процесуального права як первинний фактор усієї адміністративної процесуальної системи (норми права, органи, що розглядають адміністративні справи, принципи, засоби тощо); 2) предметом їх регулювання є суспільні відносини щодо реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також держави у сфері державного управління (в публічній сфері); 3) видається уповноваженим на те органом у межах його компетенції і в рамках визначеної



процедури, а також коли її реалізація забезпечується державою шляхом створення реальних умов і засобів, що сприяють безперешкодному здійсненню сформульованих у правовій нормі зразків поведінки та засобами заохочення, переконання, а в необхідних випадках і примусу [10, с. 53].

За обсягом регуляторного впливу на суспільні відносини можна виокремити такі групи норм адміністративно-процесуального права, як норми загального характеру, дія яких поширюється на всі напрями адміністративно-процесуальної діяльності, і норми, які регулюють суспільні відносини в окремих сферах адміністративно-процесуальної діяльності. Разом із тим і першій, і другій групі норм притаманні загальнообов'язковість, формальна визначеність, зобов'язуючий і процедурний характер, значущість, системність, чіткість та функціональність.

Висновки. Підсумовуючи наголосимо, що нами було з'ясовано ступінь наукової розробленості проблеми щодо визначення поняття та характеристики адміністративно-процесуальної норми як «елементарної частки» адміністративного процесуального права, що надає можливість сформулювати авторський підхід до визначення зазначеної категорії. Остання як складне системне утворення, що має власну структуру, являє собою встановлене державою загальнообов'язкове правило поведінки процедурного характеру, яким регулюються суспільні відносини, які складаються під час вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері публічного управління.

Список використаних джерел:

1. Миронюк Р.В. Поняття та сутність адміністративного процесуального права: сучасні підходи до розуміння / Р.В. Миронюк // *Право і суспільство*. – № 3. – 2012. – С. 127–131.
2. Гуржій Т.О. До питання про сутність адміністративного процесуального права / Т.О. Гуржій // *Збірник наукових праць Ірпінської фінансово-юридичної академії (економіка, право)*. – Вип. 2. – 2013. – С. 72–78.
3. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. ... дис. докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.І. Миколенко. – Одеса, 2010. – 36 с.
4. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі адміністративного права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.В. Кузьменко. – Київ : Київський національний університет внутрішніх справ, 2006. – 34 с.
5. Теорія держави і права : навч. посіб. / [О.М. Головка, І.М. Погрібний, О.В. Волошенюк та ін.] ; за заг. ред. І.М. Погрібного ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2010. – 274 с.
6. Атаманчук І.В. Генеза процесуального права у загальнотеоретичному контексті / І.В. Атаманчук // *Науково-інформаційний вісник*. – № 6. – 2012. – С. 184–189.
7. Атаманчук І.В. Генеза процесуального права України: тенденції, перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / І.В. Атаманчук. – Київ : Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова, 2014. – 23 с.
8. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы : проблемы теории и перспективы правового регулирования : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / С.Н. Махина. – Воронеж, 1998. – 220 с.
9. Артеменко І.А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика : автореф. ... дис. докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.А. Артеменко. – Дніпро : ДДУВС, 2017. – 32 с.
10. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : [навч. посібник] / Е.Ф. Демський. – К. : Атіка, 2008. – 496 с.

