

Артеменко І.А.

д. ю. н., доцент,
суддя

Апеляційний суд Одеської області

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕСУАЛЬНА НОРМА: СУЧАСНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ НАУКОВІ ПІДХОДИ

Постановка проблеми. Невід’ємним чинником подальшого розвитку української держави в напрямі посилення захищеності прав, свобод та інтересів громадян є вдосконалення її нормативно-правових основ, створення якісно нової вітчизняної правової системи.

Варто визнати, що останнім часом вибудовуються зовсім нові галузі права, їхні окремі правові інститути. Суттєвих змін також зазнають фундаментальні (базові) галузі права, особливо процесуальні, які наповнюються принципово новими поняттями та категоріями, що не були відомі до цього часу як науковцям, так і практичним діячам. Зазначене безпосередньо стосується й адміністративного процесуального права, зокрема адміністративно-процесуальних норм, які виступають його стрижневою основою. У цьому контексті не викликає жодного сумніву той факт, що саме ефективність та надійність вітчизняної системи права, її спрямованість на всебічний захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб забезпечується дією адміністративно-процесуальних норм, від чіткості викладення й однозначності змісту яких напряду залежить впорядкованість адміністративно-процесуальних правовідносин. Як влучно підкреслюється на сторінках правничої літератури, наукове дослідження сутності адміністративно-процесуальних норм зумовлене не тільки теоретичним, а й суттєвим прикладним його значенням для подальшого розвитку вітчизняної юриспруденції. Лише шляхом вирішення низки методологічних проблем на рівні первинної ланки відповідної підсистеми права можуть бути

напрацьовані чіткі й 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 в правовій системі держави; виконані інші стратегічні завдання, які сьогодні стоять перед законодавцем [1, с. 13–14]. Поглиблений аналіз адміністративного процесуального законодавства доводить необхідність його подальшого вивчення й удосконалення шляхом проведення науково-практичних досліджень його фундаментальних первинних елементів – адміністративно-процесуальних норм, які характеризуються не лише якостями нормативності та загальнообов’язковості, а також власними особливостями, що дозволяють вирізняти їх з-поміж інших правових норм. Отже, будь-яка проблематика, що ґрунтовно вивчалася в межах адміністративного процесуального права, завжди стосується основоположної юридичної конструкції – адміністративної процесуальної норми.

Огляд останніх досліджень і публікацій.

Дослідженню питань визначення поняття, сутності, видів норм права, зокрема адміністративно-процесуальних, у різні часи присвячували свої наукові праці такі авторитетні вчені-адміністративісти, як: В.Б. Авер’янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.І. Бенедик, Д.М. Бахрах, Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.П. Рябченко, Н.Г. Салищева, А.О. Селіванов, В.Д. Сорокін, Ю.М. Старілов, М.М. Тищенко й інші. Однак, не применшуючи наукові здо-

бутки згаданих науковців, зауважимо, що залишається низка невирішених важливих загальнотеоретичних проблем у зазначеній сфері. Зокрема, щодо з'ясування змісту дефініції «адміністративна процесуальна норма», дослідження її внутрішньої структурної побудови, функціонального призначення останньої в механізмі адміністративно-процесуального регулювання, що і зумовлює актуальність порушеної проблеми.

Формулювання завдання дослідження.

Саме тому вважаємо за доцільне в межах наукової статті зосередитися на визначенні поняття й ознак адміністративної процесуальної норми, встановленні її значення та ролі в правовому врегулюванні адміністративно-процесуальних правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Норма права як загальноправова фундаментальна категорія всебічно й ретельно досліджена теоретиками права, оскільки саме завдяки цій дефініції розкриваються й виявляються всі інші конструкції юридичної сфери (система права, правове регулювання, правові відносини тощо). Норма права є не лише первинною клітинкою права, а й вихідним її структурним елементом. Л.І. Заморська, наприклад, тлумачить норму права як особливий вид соціальних правил поведінки загального характеру, що встановлені, визнані чи санкціоновані компетентним органом держави або в іншому, передбаченому нею порядку, які мають загальнообов'язкову силу, регулюють суспільні відносини в інтересах громадян і суспільства, виражаються публічно у формально визначених приписах, зазвичай у письмовій формі та передбачають можливість застосування державно-примусових заходів, серед яких відповідальність перед державою в разі порушення цих норм, із метою їх підтримки та неухильного виконання [2, с. 10]. Як бачимо, будучи закладеним еталоном оптимальної поведінки, норми права безпосередньо впливають на суспільні відносини. Від того, яким чином чи в якій формі здійснюється таке впорядкування відносин, безпосередньо залежить можливість

отримання бажаного правового результату, для реалізації якого ці норми і створені.

Схожі погляди на зміст категорії «норма права» можна побачити і на сторінках інших наукових праць. Зокрема, Я.В. Чистоколяний доводить дві основні думки, що домінують у загальноправовій літературі щодо визначення терміна «норма права»: 1) загальнообов'язкове правило соціальної поведінки, встановлене або санкціоноване державою, виражене публічно у формально визначених приписах, зазвичай у письмовій формі, охороняється органами державної влади шляхом контролю за його дотриманням і застосуванням, законом передбачені заходи примусу за правопорушення; 2) загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), установлене або санкціоноване державою як регулятор суспільних відносин, що офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових і індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу, аж до примусу тощо [3, с. 8]. Отже, норма права в науковому середовищі одноставно вважається теоретиками права спеціальною дефініцією на позначення форми прояву права у вигляді санкціонованих державою обов'язкових правил загального характеру в окремій галузі суспільних відносин або як формально визначені вимоги, що виражають конкретні правила поведінки.

Для повного розуміння особливостей правових норм більшість дослідників виділяють такі ознаки, притаманні останнім: правоутворююче призначення; нормативний характер; публічність; загальнообов'язковість; доступність; формальна визначеність; легальність; легітимність; логічність; ієрархічність; процедурність набуття загальнообов'язкової сили, зміна та втрата чинності відповідно до спеціально встановленого порядку; системність; самодостатність; неперсоніфікованість; неодноразовість дії [4, с. 32; 5, с. 115–117]. Примітно, що майже всі науковці зазначають, що передусім норми права характеризують

ються загальнообов'язковістю, регулятивним і формально визначеним характером, певною процедурою ухвалення, а також їх охороною з боку держави від будь-яких порушень.

За функціональним призначенням у механізмі правового регулювання всі правові норми традиційно прийнято розподіляти на матеріальні та процесуальні. Теоретики права наголошують, що функціонування системи права забезпечується дією двох видів норм права – матеріальних (створені законодавцем для впорядкування процесу виникнення й розвитку соціально важливих суспільних відносин) і процесуальних (встановлюють належний порядок застосування норм матеріального права). Так, С.М. Махіна у своєму дисертаційному дослідженні зауважує, що норми матеріального права містять правила поведінки (права, обов'язки, заборони), на підставі яких можна вирішити проблему. Призначення процесуальних норм, у свою чергу, вчений вбачає у встановленні процедури, «регламенту» реалізації прав чи виконанні обов'язків, що закріплені в нормах матеріального права [6, с. 118]. І.В. Атаманчук наголошує на тому, що будь-які процесуальні норми регламентують порядок діяльності суб'єктів права з використання прав, виконання обов'язків, дотримання заборон, несення відповідальності. Процесуальні норми жодним чином не стосуються змісту матеріальних норм і не суперечать їм. На думку науковця, процесуальні норми мають встановлювати порядок, який передбачає якомога більше шляхів реалізації норм матеріального права, та повинні надавати можливість суб'єктам права самостійно обирати шляхи, що забезпечать багатоваріантність і диспозитивність процесуального регулювання [7, с. 13–14].

Отже, якщо адміністративна норма розкривається крізь призму змодельованого в певній нормативній конструкції загальнообов'язкового або можливого варіанта поведінки суб'єкта адміністративних правовідносин, реалізація якого стимулюється державою притаманними галузі засобами [8, с. 6], то

адміністративні процесуальні норми виконують сервісну функцію, відіграють похідну роль щодо норм матеріального права, зокрема, забезпечують реалізацію правових приписів норм адміністративного права шляхом вчинення юридично значущих дій. Першочергове значення процесуальних норм, зокрема й адміністративних, полягає в тому, що вони відіграють визначальну роль у забезпеченні належних умов правового регулювання, є нормативним засобом зміцнення режиму законності та реалізації принципу верховенства права в державі.

О.В. Кузьменко, наприклад, адміністративну процесуальну норму розуміє як установлене державою та забезпечене її примусом загальнообов'язкове правило поведінки, яким регулюються організуючі суспільні відносини, що складаються в процесі реалізації адміністративно-процесуальної форми застосування матеріальних норм права [1, с. 14]. Науковець підкреслює, що норми адміністративного процесуального права мають полігалузевий характер регуляторного впливу [9, с. 104]. Інакше кажучи, названими нормами окреслюється алгоритм реалізації норм інших галузей матеріального права (фінансового, господарського, земельного, податкового тощо), визначаються загальні положення та порядок провадження в адміністративних справах. У цьому сенсі нескладно відстежити другорядність адміністративних процесуальних норм щодо норм адміністративного права. Адже їх виникнення та функціонування зумовлені необхідністю встановлення обов'язкових для виконавчо-розпорядчих органів та їх посадових осіб правил процедури реалізації норм матеріального права.

Схожі наголоси можна помітити і у визначенні, яке пропонує Є.Ф. Демський. Науковець виділяє такі риси, характерні для адміністративної процесуальної норми: 1) передумова існування адміністративного процесуального права як первинний чинник усієї адміністративної процесуальної системи (норми права, органи, що розглядають адмі-

ністративні 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 (у публічній сфері); 3) видається уповноваженим на те органом у межах його компетенції і 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 за необхідності – примусу [10, с. 53]. Наведена позиція свідчить про те, що адміністративні процесуальні норми опосередковують функціонування публічної влади в державі, оскільки предмет процесуальних галузей права є похідним від предмета правового регулювання матеріальних галузей права. По-друге, названий різновид процесуальних норм виконує регулятивну, обслуговуючу, правовстановлюючу, процедурну й організаційно-впорядковуючу функції. По-третє, за допомогою адміністративної процесуальної норми спеціально уповноважений державний орган наділяється відповідним юридичним інструментарієм для здійснення адміністративно-процесуальної діяльності.

Як передумову появи, зміни та припинення адміністративно-процесуальних правовідносин розуміє адміністративну процесуальну норму О.В. Муза. Науковець пропонує останню розуміти як загальнообов'язкове правило поведінки, що визначає в межах адміністративного процесу процесуальні права, інтереси й обов'язки учасників адміністративно-процесуальних правовідносин, механізми їх реалізації та процесуального захисту [11, с. 161].

Варто зазначити науковий підхід В.І. Бенедика, який тлумачить адміністративно-процесуальну норму як правову норму, що складається у сфері установчої, правотворчої чи правозастосовної діяльності, а саме в процесі реалізації відповідних матеріальних норм

права, і наділяється процедурним характером [12, с. 6]. Як бачимо, в основному дослідники, які всебічно розглядають сутність і зміст адміністративної процесуальної норми, ведуть мову про неї як про особливий різновид правової норми, що має полігалузевий, вольовий, імперативний, організаційно-процедурний характер, яка розрахована на неодноразове використання в аналогічних, повторюваних ситуаціях і в окремих випадках забезпечується можливістю застосування заходів державного примусу. За обсягом регуляторного впливу зазначені норми поділяються на норми загального характеру, дія яких поширюється на всі напрями адміністративної процесуальної діяльності, і норми, що впорядковують суспільні відносини в окремих сферах адміністративної процесуальної діяльності.

Можна також констатувати, що адміністративні процесуальні норми функціонують не хаотично, а утворюють певні структурні групи, об'єднані функціональними зв'язками, тобто характеризуються системністю. Таку ознаку варто розглядати крізь призму сукупності різнорівневих, взаємопов'язаних і взаємозумовлених адміністративно-процесуальних норм, що об'єднані між собою структурно-функціональними зв'язками з метою впорядкування певних адміністративно-процесуальних правовідносин.

Висновки. Адміністративні процесуальні норми є первинним внутрішнім структурним елементом адміністративного процесуального права і вихідним чинником адміністративної процесуальної системи загалом, набувають якостей формальної визначеності та загальнообов'язковості, характеризуються власними ознаками, які дозволяють вирізнити їх з-поміж інших правових і соціальних норм. Зокрема: 1) специфічна функціональна спрямованість – орієнтованість на врегулювання певних суспільних відносин, що складаються у сфері установчої, правотворчої чи правозастосовної адміністративної діяльності; 2) застосовуються з метою вирішення конкретної адміністративної справи, яка вини-

кає в адміністративно-процедурній (управлінській), юрисдикційній чи судовій сферах; 3) універсальний і консервативно-формалізований характер адміністративно-процесуальних норм порівняно з іншими різновидами правових норм (створюють необхідні процесуальні умови для порядку реалізації норм матеріального права); 4) системний характер норм адміністративного процесуального права, що простежується в застосуванні певної сукупності адміністративних процесуальних норм у процесі розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи; 5) процедурно-організаційний характер, спрямований на багаторазове застосування в типових адміністративних провадженнях; 6) адресатом норм адміністративного процесуального права завжди є спеціальний уповноважений державний орган (прямий зв'язок зі способами здійснення повноважень компетентним органом); 7) формою вираження адміністра-

тивно-процесуальних норм є адміністративне процесуальне законодавство.

Узагальнення сучасних наукових підходів до розуміння змісту адміністративної процесуальної норми дозволяє стверджувати, що під цією категорією варто розуміти встановлене або санкціоноване компетентним органом держави у визначеному законодавчому порядку і гарантоване системою заходів державного впливу, загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки організаційно-процедурного характеру, яке виступає як регулятор адміністративно-процесуальних відносин, безпосередня передумова їх виникнення, зміни, розвитку або припинення, встановлює обсяг суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративно-процесуальних правовідносин, а також механізм реалізації ними адміністративно-процесуальних дій, відповідні адміністративно-процесуальні гарантії.

Анотація

Стаття присвячена визначенню сутності адміністративної процесуальної норми як первісного елемента адміністративного процесуального права України. Досліджено юридичну природу адміністративно-процесуальних норм, піддано аналізу їх співвідношення з іншими правовими і соціальними нормами. Узагальнено сучасні теоретико-правові та методологічні підходи до розуміння змісту адміністративної процесуальної норми та її характерних ознак, надано авторське визначення.

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

Аннотация

Статья посвящена определению сущности административной процессуальной нормы как первоначального элемента административного процессуального права Украины. Исследована юридическая природа административно-процесуальных норм, проанализировано их соотношение с иными правовыми и социальными нормами. Обобщены современные теоретико-правовые и методологические подходы к пониманию содержания административной процессуальной нормы и ее характерных признаков, предложено авторское определение.

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

Artemenko I.A. Administrative procedural norm: current theoretical and methodological scientific approaches

Summary

The article is focused on determining the nature and characteristics of administrative procedural norm as primary element of administrative procedural law of Ukraine. This article also touches upon the legal nature of administrative procedural norms as well as their correlation with other legal and social norms. The modern theoretical and legal approaches to understanding the administrative procedural norms and their essential features have been generalized. The author offers him own definition of administrative procedural norm.

Key words: administrative procedural law, norm of law, characteristics of norms, administrative procedural norm, legal procedure, branch of law, administrative legal relations, public control.

Список використаних джерел:

1. 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». К.: Київський національний університет внутрішніх справ, 2006. 34 с.
2. Загорська Л.І. Відносно визначені норми права: поняття, структура, функції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Одеса: Одеська національна юридична академія, 2009. 24 с.
3. Чистоголяний Я.В. Конституційно-правові норми в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право, муніципальне право». К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. 20 с.
4. Дашковська Т.М. Співвідношення правових норм і юридичного процесу у деяких правових системах світу: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Одеса: Нац. університет «Одеська юрид. академія», 2016. 217 с.
5. Теорія держави і права: навч. посібник / за заг. ред. І.М. Погрібного. Х.: ХНУВС, 2010. 274 с.
6. Машина С.Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право, государственное управление, административное право, муниципальное право». Воронеж: Воронежский гос. ун-т, 1998. 220 с.
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 вчень». К.: Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова, 2014. 23 с.
8. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2017. 38 с.
9. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: моногр. К.: Атіка, 2005. 351 с.
10. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібник. К.: Атіка, 2008. 496 с.
11. Муза О.В. Теоретичні проблеми адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2016. 417 с.
12. Бенедик В.І. Норма адміністративного процесуального права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків: Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», 2012. 20 с.