

ПОНЯТТЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ ТА ЇХ МІСЦЕ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Рассматриваются взгляды современных исследователей на понятие административно-процессуальной нормы, ее признаки и место в административном праве. Проанализированы особенности административно-процессуальных норм, основания для выделения их в отдельную область права.

The author reviews the opinions of modern researchers of the concept of administrative procedural norm, its characteristics and place in administrative law. The author analyzes the peculiarities of administrative procedural norms and gives the view of different approaches towards their determination. Grounds for extraction of administrative procedural norms to separate branch of law are analyzed.

Реформування адміністративного права України вимагає подальшої структуризації цієї галузі. Йдеться про вдосконалення її внутрішньої побудови, розробку механізмів функціонування галузі, чіткішу диференціацію інститутів адміністративного права. Не останнє місце тут посідає розмежування матеріальних та процесуальних норм адміністративного права. Цій проблематиці присвячений праці відомих адміністративістів (В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Баixах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Н.І. Золотарьова, С. В. Ківалов, А.П. Клюшніченко, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.А. Лорія, В.М. Манохін, М.Я. Масленіков, В.І. Новосьолов, В.Г. Перепелюк, Г.І. Петров, М.І. Піскотін, Н.Г. Саліщева, А.В. Самойленко, В.Д. Сорокін, М.Ф. Стажурський, С.С. Студенікін, М.С. Студенікіна, В.С. Тадевосян, В.П. Тимощук, М.М. Тищенко, Б.Б. Хангельдієв, та ін.). Проте достатньої ясності у поділі та виокремленні адміністративних матеріальних та адміністративно-процесуальних норм досі немає. З огляду на це, аби наблизитися до розв'язання вказаної проблеми, необхідне вивчення природи процесуальних норм в адміністративному праві та їхніх ознак, меж регулювання даними нормами суспільних відносин.

Варто визначити узгоджене поняття адміністративно-процесуальних норм, ознаки цих норм, основні критерії розмежування процесуальних та матеріальних норм в адміністративному праві України, з'ясувати приналежність адміністративно-процесуальних норм до самостійної галузі права. Пропонується таке визначення адміністративно-процесуальної норми. *Адміністративно-процесуальна норма* є різновидом норм адміністративного права і являє собою встановлене або санкціоноване державою обов'язкове правило¹ поведінки², яке регламентує порядок вирішення індивідуальних адміністративних справ³, порядок підготовки та видання правових актів управління.

Адміністративно-процесуальні норми переважно сприяють реалізації матеріальних норм, які вимагають чітко встановленої послідовності дій та етапів прийняття конкретних рішень. Вони визначають способи, порядок, процедури діяльності з реалізації прав та обов'язків⁴, встановлених матеріальними нормами.

ми⁵. Адміністративно-процесуальні норми містяться, наприклад, у кодифікованих спеціалізованих процесуальних нормативних актах⁶ на зразок кодексу про адміністративні правопорушення⁷ (норми ст. 245–297 КУпАП України і регулюючі провадження по відповідних справах)⁸.

Адміністративно-процесуальні норми тісно пов’язані з адміністративними матеріальними нормами. Вже майже півстоліття точаться суперечки щодо місця матеріальних та процесуальних норм в адміністративному праві та принципів їх розмежування. Напрацювання прихильників різних підходів є різноманітними та ґрунтовними, і ми зупинимося лише на основних із них. Отже, матеріальні норми – це норми, які визначають правила поведінки, систему, компетенцію, права і обов’язки органів управління і посадових осіб⁹, відповідальність учасників адміністративно-правових відносин і відповідають на питання «що потрібно зробити для реалізації цих прав?»¹⁰ або «що?»¹¹. Процесуальні ж норми регламентують порядок реалізації цих прав та обов’язків, порядок притягнення до відповідальності та відповідають на запитання «яким чином робити?»¹² або про-сто «як?», про що зазначав В.Д. Сорокін¹³.

На думку С.С. Алексєєва, загалом процесуальні норми встановлюють процедуру застосування правил, які встановлюють матеріальні норми¹⁴. Вважаю, що це визначення, яке стосується норм права взагалі, можна назвати найбільш узагальнюючим і таким, що прийнятне і для адміністративних норм.

До специфічних особливостей адміністративно-процесуальних норм можна віднести такі. 1) На відміну від матеріальних вони вказують на форми, порядок і методи процесуальної діяльності¹⁵. При цьому під формами слід розуміти форми актів процесуальної діяльності, які не можна плутати з правовими формами діяльності (елементами повноважень), що їх закріплюють у матеріальних нормах. Така правова форма діяльності проявляється лише в результаті процесуальної діяльності¹⁶. 2) Для адміністративно-процесуальних норм характерні ознаки будь-яких норм адміністративного права. Вони мають вольовий характер, створюються державою¹⁷, є певною моделлю поведінки для учасників адміністративно-правових відносин, формально визначені, а при їх порушенні забезпечуються державним примусом. 3) Матеріальні норми найчастіше передують процесуальним нормам. У цьому випадку ми не беремо до уваги норми адміністративного судочинства, а також деякі акти управління, процесуальні норми яких передбачають створення матеріальних норм. Однак не варто забувати, що часто матеріальні норми без процесуальних – безсилі¹⁸. 4) Деякі вчені вважають, що процесуальні норми на відміну від матеріальних є динамічними. Матеріальні норми встановлюють юридичні межі та обсяг правового регулювання, закріплюють адміністративно-правовий статус учасників управлінських відносин, відображають правовий режим, у рамках якого має функціонувати система державного управління. Такі норми нерідко називають статичними¹⁹. Динамічність же процесуальних норм полягає у їх більшій «гнучкості» й здатності еволюціонувати в результаті щоденного застосування на практиці. 5) На думку Ю.О. Тихомирова, адміністративно-процесуальні норми сприяють реалізації матеріальних норм, які потребують чітко встановленої послідовності дій та етапів прийняття конкретних рішень²⁰.

Для ілюстрації деяких особливостей адміністративно-процесуальних норм та ознак розмежування адміністративних матеріальних та процесуальних норм проаналізуємо галузь податкового права. У ній матеріальні норми визначають

суб'єкти податкових правовідносин, їхні права й обов'язки у всіх податкових процедурах, склади податкових правопорушень, тобто найзагальніші правила та умови поведінки. Процесуальні ж норми-приписи встановлюють будь-які додаткові елементи правил поведінки: в податково-зобов'язальному сенсі, в усіх податкових процедурах, при притягненні до фінансової відповідальності²¹.

Окремим цікавим питанням для дослідження є виділення адміністративно-процесуальних норм в окрему галузь права. Як ми вже з'ясували, адміністративно-процесуальні норми мають безпосереднє відношення до матеріальних норм, оскільки визначають процес їх реалізації. Деякі ж вчені вважають, що адміністративно-процесуальні норми мають самостійний предмет регулювання, і тому існують всі підстави для виділення адміністративно-процесуальних норм в окрему галузь права за зразком кримінального чи цивільного права.

Аргументуючи дану позицію, Т.О. Гуржій вказує на те, що адміністративно-процесуальне право має складну структуру, включає комплекс юридичних інститутів (провадження у справах про адміністративні проступки, про звернення громадян; адміністративне судочинство та ін.) та має специфічний метод регулювання, відмінний від адміністративного, кримінального, цивільного права²². Із цим варто не погодитись, адже у випадку із адміністративним правом у разі виокремлення його процесуальної частини в окрему підгалузь або галузь не буде такого системоутворюючого фактора²³, як самостійний предмет регулювання даних відносин, про що зазначає, зокрема, В.Б. Авер'янов²⁴. Адже співвідношення адміністративного та адміністративно-процесуального права не можна розглядати за аналогією з галузями цивільного і кримінального права. В них предмети регулювання, тобто суспільні відносини, що підпадають під дію матеріальних і процесуальних галузей, досить чітко розмежовані й достатньо автономні²⁵. Велика кількість норм-принципів, розгорнуте регулювання процесу розгляду і прийняття рішень щодо відповідних вимог створюють юридичну своєрідність сукупностей норм цивільного і кримінального права, надаючи їм статусу повноцінної галузі права²⁶.

В адміністративному праві цілком органічно поєднані матеріальні й процесуальні норми, і ця галузь має змішану матеріально-процесуальну природу²⁷. Те ж можна сказати і, наприклад, про податкове право. Всі його основні інститути містять і матеріальні, й процесуальні норми-приписи. Однак тут специфіка полягає в тому, що такі інститути, як податково-зобов'язальне право і податково-деліктне право, мають більш виражений матеріальний характер, тоді як податково-процедурне право містить більше процесуальних (процедурних) норм-приписів²⁸.

В.Б. Авер'янов наголошує на тому, що в окрему галузь треба виділяти норми, що регулюють судочинство в адміністративних судах (тобто адміністративної юстиції)²⁹. На роль правозастосовчого органу (суду) у вирішенні питання про виділення норм в окрему галузь вказує і Н.М. Кострова. На її думку, якщо обмежувати сферу процесуального тільки судовою діяльністю, ця ознака є очевидною і не потребує спеціального виділення. Але з розширенням сфери процесуального (те, що прийнято називати адміністративним процесом в широкому розумінні) вказана ознака набуває самостійного значення³⁰. У цьому випадку мова вже йде про адміністративне судочинство, яке можна прирівняти до цивільно-процесуальної або кримінально-процесуальної галузей.

Таким чином, формування процесуальної галузі права пов'язане, по-перше, з особливостями матеріальної галузі права, по-друге, зі статусом правозастосовочно-

го органу. При цьому, хоча основні процесуальні галузі й обслуговують певні матеріальні галузі права, з якими вони найбільш тісно пов'язані, з розвитком процесуального регулювання лише одного системоутворюючого фактора для формування процесуальної галузі виявляється недостатньо. У такому випадку можна вести мову тільки про комплексний правовий інститут³¹.

На противагу цій позиції Т.О. Гуржій наголошує, що адміністративно-процесуальне право «характеризується наявністю чітко визначеного, відносно відокремленого, цілісного та водночас різновідповідного предмета регламентації»³². На нашу думку, в даному положенні характеристики «чітко визначеного» та «водночас різновідповідного» предмета є взаємно заперечними. Під різновідповідністю предмета регламентації адміністративно-процесуального права автор скоріш за все має на увазі те, що воно вступає в системну взаємодію з багатьма іншими юридичними галузями: конституційним, кримінальним, цивільно-процесуальним, адміністративним правом та ін.³³ На мою думку, цих ознак недостатньо для твердження про те, що адміністративно-процесуальні норми слід відносити до окремої галузі права. Особливе значення цієї групи процесуальних норм зовсім не надає їм найвищої юридичної сили³⁴.

«Антигалузевої» концепції адміністративно-процесуального права дотримувався і Ю.М. Козлов. Він наголошував: якщо матеріальні та процесуальні норми регулюють відносини, що складаються у сфері державного управління, то галузь регулюючого впливу процесуальних норм не може відрізнятися від галузі, де проявляється дія матеріальних норм. На його думку, інший порядок речей був би просто неприродним. Адже практичним призначенням адміністративно-процесуальних норм якраз і є функція забезпечення реалізації відповідно всіх адміністративно-правових матеріальних норм³⁵.

В.Д. Сорокін також звертає увагу на те, що адміністративно-процесуальні норми «обслуговують» потреби матеріальних норм інших галузей права. З огляду на це процесуальні норми ніби «слідують» за матеріальними нормами у всіх сферах діяльності органів виконавчої влади і її суб'єктів³⁶.

Натомість, відповідно до «юрисдикційної» концепції Н.Г. Саліщевої, матеріальні норми адміністративного права стосуються всіх сфер виконавчо-розподільчої діяльності, а процесуальні норми – лише вузької сфері регулювання та застосування³⁷. У такому разі варто визнати, що процесуальні норми обслуговують лише частину матеріальних норм адміністративного права, інша ж частина реалізується без застосування процесуальних норм. Свого часу слушно не погоджувався з даною позицією Б.Б. Хангельдієв³⁸.

Цікаво коментувати викладену вище дискусію В.Г. Перепелюка. Він зазначає: із певним застереженням треба сприймати твердження В.Д.Сорокіна про те, що «процесуальний порядок повинен охоплювати весь комплекс норм матеріального адміністративного права, а не певну його частину». Адже, за словами В.Г. Перепелюка, значна частина норм матеріального адміністративного права передбачає таку їх форму, як виконання, додержання³⁹. На його думку, реалізація компетенційної норми проводиться через процесуальні, а також матеріальні правовідносини. Паралельно з процесуальною діяльністю існує управлінська, що лише в основі регулюється принципами і завданнями провадження справи. Оскільки ця діяльність не має владного характеру, вона не піддається конкретизованому регулюванню. Виходячи з цього, можна припустити, що такі матеріальні відносини все ж матимуть місце поряд із процесуальними, відрізняючись при

цьому від решти матеріальних адміністративних правовідносин сферию свого існування⁴⁰ – управлінською.

Тож виділення адміністративно-процесуальних норм в окрему галузь вважають недоцільним. Позиції щодо їх виокремлення в окрему галузь не витримують кількох основних критеріїв. На насамперед адміністративно-процесуальні норми, дійсно, не мають самостійного предмета регулювання. Вони глибоко «проникли» у різні галузі права і гармонійно в них інтегровані. У багатьох галузях права (земельному, екологічному, податковому та ін.) адміністративно-процесуальні норми мають свій особливий предмет регулювання, який зумовлений специфікою матеріальних норм цих галузей. Інша справа, що адміністративно-процесуальних норм не вистачає, що створює труднощі в реалізації норм вищевказаніх галузей. Звідси неможливість повної реалізації прав учасників адміністративно-правових відносин.

Матеріальні та процесуальні норми в адміністративному праві взаємозв'язані в силу змішаної природи самого адміністративного права.

Поділяючи широке розуміння адміністративного процесу (який охоплює широке коло адміністративно-процесуальних відносин), прихильниками якого є О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Є.В. Додін, Ю.М. Козлов, В.А. Лорія, А.Є. Луньов, В.Д. Сорокін, М.М. Тищенко та ін., ми погоджуємося із позицією, що тільки ті норми, які регулюють адміністративно-процесуальні правовідносини у системі адміністративних судів України, у майбутньому мають бути виділені в окрему галузь із своїм предметом регулювання – адміністративне судочинство.

Отже адміністративні матеріальні та процесуальні норми співвідносяться як правило поведінки та спосіб реалізації даного правила. Однак питання щодо співвідношення даних норм потребує подальшого дослідження. Адже в Україні активно розвивається діяльність адміністративних судів, у національні законодавство дедалі глибше інтегруються європейські принципи адміністрування. При цьому відбувається еволюція правової системи України загалом. Тому нагальним завданням є напрацювання єдиного понятійного апарату дослідження процесуальних норм адміністративного права, їх класифікації та системи.

- 1.** Административное право Украины: Учебник / Под ред. С.В. Кивалова. – Х., 2004. – С. 246.
- 2.** Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. – М., 2001. – С. 85.
- 3.** Административное право Украины: Учебник / Под ред. С.В. Кивалова. – С. 246.
- 4.** Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.Н. – Х., 2003. – С. 36.
- 5.** Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К., 2003. – С. 57.
- 6.** Кострова Н.М. Процессуальные нормы в структуре советского права // Правоведение. – 1983. – № 3. – С. 43–48.
- 7.** Тихомиров Ю.А. Цит. праця. – С. 85.
- 8.** Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гаращук В.Н. Цит.праця. – С. 36.
- 9.** Там само. – С. 36.
- 10.** Административное право Украины: Учебник / Под ред. С.В. Кивалова. – С. 247.
- 11.** Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. – М., 1968. – С. 108.
- 12.** Административное право Украины: Учебник / Под ред. С.В. Кивалова. – С. 247.
- 13.** Сорокин В.Д. Цит. работа. – С. 108.
- 14.** Теория государства и права: Учеб. юрид. вузов / [С.С.Алексеев, С.И.Архипов, В.М.Корельский и др.] – М., 1998. – С. 237.
- 15.** Коваль Л.В. Адміністративне право. Курс лекцій. – К., 1998. – С.16.
- 16.** Дрейшев Б.В. Правотворческие отношения в советском государственном управлении. – Л., 1978. – С.39.
- 17.** Административное право Украины: Учебник / Под ред. С.В. Кивалова. – С. 246.
- 18.** Там само. – С. 246.
- 19.** Колпа-

- ков В.К., Кузьменко О.В. Цит. праця. – С. 57. **20.** Тихомиров Ю.А. Цит. работа. – С.85. **21.** Боднарук Ю.В. Податкові провадження в Україні: теоретико-правові засади: Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Одеса, 2008. – С. 6. **22.** Гуржій Т.О. Галузева парадигма адміністративно-процесуального права // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: Збірник матеріалів наук.-практ. конф. – К., 2006. – С. 70–73. **23.** Кострова Н.М. Цит. работа. – С. 43–48. **24.** Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: грунтівний привід для теоретичної дискусії // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–119. **25.** Там само. – С. 117–119. **26.** Кострова Н.М. Цит. работа. – С. 43–48. **27.** Авер'янов В. Цит. праця. – С. 117–119. **28.** Боднарук Ю.В. Цит. праця. – С. 6. **29.** Авер'янов В. Цит. праця. – С. 117–119. **30.** Кострова Н. М. Цит. работа. – С. 43–48. **31.** Там само. – С. 43–48. **32.** Гуржій Т.О. Цит. праця. – С. 70–73. **33.** Там само. – С. 70–73. **34.** Кострова Н.М. Цит. работа. – С. 43–48. **35.** Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. – М., 1967. – С. 91. **36.** Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб., 2002. – С. 307. **37.** Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – С. 35. **38.** Хангельдиев Б.Б. О систематизации советского административного законодательства. – Свердловск, 1964. – С. 84–85. **39.** Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Заг. частина: Навч. посібник. – Чернівці, 2003. – С. 29. **40.** Там само. – С. 30.