

.....

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.95

А. І. Артеменко

доктор юридичних наук, доцент,
суддя апеляційного суду Одеської області

СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ НОРМ, ЗАКРІПЛЕНИХ У КОДЕКСІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Статтю присвячено визначенню сутності та особливостей адміністративних процесуальних норм, закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України. Узагальнено сучасні теоретико-правові підходи до розуміння адміністративних процесуальних норм, а також їхніх ключових ознак. Автором виділено спеціалізовані (норми-принципи, норми-дефініції) адміністративно-процесуальні норми, надано їх загальну характеристику.

Ключові слова: адміністративна процесуальна норма, адміністративний процес, адміністративні процесуальні правовідносини, адміністративне процесуальне право, система, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. За останні декілька десятиліть у вітчизняній правовій системі відбулися значні та незворотні перетворення, пов'язані як із виникненням нових галузей права та окремих правових інститутів, так і з прийняттям величезного масиву законодавчих та нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства. Напевно, найбільш значущих змін зазнали норми адміністративного законодавства, які визначають створення необхідних умов для якісної та ефективної діяльності суб'єктів апарату публічного управління, обмеження і витіснення адміністративного свавілля.

Як відомо, крім адміністративних норм, які закріплюють правовий режим відносин «влада – підпорядкування», законодавцем також визначено процес практичної реалізації прав і обов'язків суб'єктів як владної сторони, так і підпорядкованої у вигляді норм адміністративного про-

цесуального права. Значення останніх важко переоцінити у механізмі адміністративно-процесуального регулювання, враховуючи ту обставину, що від їхньої якості внутрішнього змісту прямо залежить результативність упорядкування адміністративно-процесуальних правовідносин. Разом із тим адміністративно-процесуальні норми характеризуються відмінними рисами, що зумовлені змістом предмета адміністративного процесуального права, мають специфічні ознаки й особливе призначення серед правових механізмів захисту суб'єктивних прав та інтересів фізичної чи юридичної особи у її відносинах з органами публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Безумовно, всебічне вивчення адміністративно-процесуальних норм, дослідження їх системи не залишаються поза увагою провідних учених-адміністративістів (наукові праці Н.В. Александрової, А.М. Апарова, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, В.І. Бутенка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбиди, Є.В. Курінного,

В.К. Матвійчук, О.В. Музи, Е.Ф. Демського, О.В. Когут, Т.О. Коломоєць, А.О. Селіванова, Ю.С. Педька, В.Г. Перепелюка, О.П. Рябченко, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко та інших). Однак, не применшуючи наукові здобутки названих дослідників, слід зазначити, що в їхніх працях містяться лише окремі висновки, які стосуються визначення адміністративно-процесуальних норм, їхніх ознак та особливостей залежно від сфери свого застосування (управлінська, судова чи юрисдикційна).

Мета статті – дослідити та з'ясувати особливості адміністративно-процесуальних норм, закріплених у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), окреслити їх систему та характерні ознаки.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить аналіз літератури адміністративно-правового спрямування, більшість фахівців асоціюють адміністративно-процесуальну норму із загальнообов'язковим правилом поведінки, що встановлене державою та забезпечене її примусом і яким регулюються суспільні відносини, що складаються у процесі реалізації адміністративно-процесуальної форми застосування матеріальних норм права [1, с. 14]. На таку характерну властивість, як міцний зв'язок адміністративного процесуального права з адміністративною процесуальною нормою, також вказує Е.Ф. Демський, підкреслюючи, що названий різновид процесуальних норм опосередковує функціонування публічної влади в державі, оскільки предмет процесуальних галузей права є похідним від предмета правового регулювання матеріальних галузей права [2, с. 13–16].

Досить стисло й коротко, проте зрозуміло розтлумачує категорію «адміністративно-процесуальна норма» В.І. Бенедик «як правову норму, що складається у сфері установчої, правотворчої чи правозастосовної діяльності, у процесі реалізації відповідних матеріальних норм права». Далі дослідник зазначає, що критерієм розмежування й одночасно взаємозв'язку норм адміністративного та адміністративно-процесуального права є їх відносна самостійність, взаємозалежність, зумовлена службовою роллю процесуальних норм

стосовно норм матеріальних і можливістю реалізації останніх виключно через застосування процесуальних норм [3, с. 6–10]. Очевидно, що для впорядкування певних суспільних відносин законотворець визначає не лише належні правила поведінки у нормах матеріального права, а й певний порядок, послідовність дій реалізації цих стандартів у вигляді норм процесуального права, які характеризуються предметною автономністю, проте не вторинним значенням стосовно норм матеріального права.

Указане закономірно співпадає з усталеною позицією теоретиків права, які зазначають, що норми матеріального права містять правила поведінки (права, обов'язки, заборони), на підставі яких можливе вирішення справи; а 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 [4, с. 118]. Інакше кажучи, суб'єкт правотворчості, створюючи певну норму процесуального права, завчасно передбачає настання життєвої ситуації, яка вимагає свого вирішення за допомогою її застосування. Як правильно із цього приводу висловлюється І.В. Атаманчук, усі 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 [5, с. 13–14]. При цьому на сторінках іншого наукового видання вчена зазначає, що у розвитку процесуального права прослідковується така 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].

А.В. Малько підкреслює, що процесуальне право є обмежувальним, оскільки його завдання полягає у впорядкуванні забезпечувальних заходів, у встановленні законних меж «обопільно гострих» засобів впливу – державного примусу – для ви-

рішення юридичних справ. Обмежувальна природа процесуального регулювання дозволяє охороняти і захищати вищу цінність у суспільстві – права, свободи та інтереси людини [7, с. 4–5]. Дійсно, будь-які процесуальні норми мають не лише регулятивне, а також охоронне значення завдяки тому впливу, яке здійснюють на свідомість і волю осіб, їхню поведінку за допомогою визначення заборон, обмежень, санкцій, ліквідації суцільно шкідливих соціальних зв'язків тощо.

Враховуючи ту обставину, що норми адміністративного процесуального права є різновидом правових норм, вважаємо, що їм притаманні ознаки, які характеризують норму права загалом: правоутворювальне призначення; нормативність; публічність; загальнообов'язковість; доступність; формальна визначеність; легальність; легітимність; ієрархічність; процедурність набуття загальнообов'язкової сили, зміна та втрата чинності відповідно до спеціально встановленого порядку (юридичної процедури); системність; самодостатність; неперсоніфікованість; неодноразовість дії [8, с. 32]. Проте адміністративні процесуальні норми, порівняно з іншими видами норм (соціальними, технічними і так далі), характеризуються власним змістом, сутністю, способом вираження, сферою застосування, тим самим наділяючись особливими властивостями, які дозволяють більш ретельніше усвідомити їхню специфіку, функціональне призначення та роль в адміністративно-процесуальному регулюванні.

Так, Є.Ф. Демський звертає увагу, що норма адміністративного процесуального права набуває якостей нормативності і загальнообов'язковості у чітко встановленому порядку за умови, що вона 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 і, в необхідних випадках, примусу [2, с. 54]. Науковець називає такі особливі риси, що мають адміністративно-проце-

суальні норми: 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 (у 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 і, в необхідних випадках, примусу [2, с. 53]. Такими рисами наділяються усі без виключення адміністративно-процесуальні норми, незалежно від сфери їх застосування: виконавчо-розпорядчої, адміністративно-юрисдикційної чи адміністративно-судової. Спираючись на мету нашої статті, спробуємо визначити особливості, що притаманні саме адміністративно-процесуальним нормам, закріпленим у КАС України.

Одразу зазначимо, що в чинному КАС України законотворець закріпив цілу низку адміністративно-процесуальних норм, які визначають юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, окреслюють чіткий алгоритм здійснення правосуддя в адміністративних справах і застосовуються для ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень. Зі змісту ч. 1 ст. 2 КАС України можемо зробити висновок, що всі адміністративно-процесуальні норми мають специфічне функціональне призначення, оскільки орієнтовані саме на забезпечення справедливого, обґрунтованого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ у межах адміністративного судочинства.

Якщо уважно розглянути останню редакцію КАС України, легко помітити, наскільки змінено і розширено окремі правові інститути, які регулюють однорідні

та взаємопов'язані адміністративно-процесуальні правовідносини, що містяться у ньому, порівняно з редакцією кодифікованого акта 2005 р. Наприклад, суттєвих змін зазнали норми-дефініції. Вони не лише переміщені в іншу статтю за текстом кодифікованого акта, а й наповнені додатковими категоріями, які не були відомі дотепер («адміністративна справа незначної складності», «судове рішення», «зразкова адміністративна справа», «похідна позовна вимога», «індивідуальний акт» тощо). Важливо й те, що законодавець змінив окремі норми-дефініції, наприклад, замість «адміністративний процес» використовується словосполучення «судовий процес» (роз'яснення цього терміна залишилось незмінним), замість «справа адміністративної юрисдикції» застосовано категорію «адміністративна справа».

Не обійшов увагою законодавець і норми-принципи, які, до речі, слід визнати пріоритетними і провідними, оскільки вони слугують певною системою координат для всіх учасників адміністративного процесу під час розгляду та вирішення адміністративної справи (ч. 3 ст. 2 КАС України). Безсумнівно, їх значення важко переоцінити, адже норми-принципи пронизують усі інші охоронні та регулятивні адміністративно-процесуальні норми, які охоплюються окремими правовими інститутами, надають можливість функціонувати механізму адміністративного процесуального регулювання злагоджено та консолідовано.

Усі адміністративно-процесуальні дії, детерміновані визначально-установчими адміністративно-процесуальними нормами, нерозривно пов'язані між собою певною метою, змістом і конкретним колом учасників адміністративно-процесуальних правовідносин. При цьому реалізується адміністративно-процесуальна діяльність протягом нетривалого процесуального строку, визначеного в адміністративно-процесуальній нормі законодавцем, яка характеризується організаційно-процедурною ознакою. Отже, адміністративно-процесуальні норми, що містяться у КАС України, мають як регулятивний напрям дії (встановлюють порядок здійснення адміністративно-процесуальної діяльності), так й імперативний характер,

оскільки їх застосування забезпечується спеціально уповноваженим державним владним органом – адміністративним судом, без участі якого судовий процес взагалі не є можливим.

Так, здійснюючи регулятивний вплив на учасників адміністративно-процесуальних правовідносин, адміністративно-процесуальна норма або вимагає дотримання чітко визначеного правила поведінки, або надає можливість на власний розсуд реалізовувати надані законом процесуальні права та обов'язки. Сказане підтверджується такими прикладами. Частина 4 ст. 71 КАС України зобов'язує перекладача з'являтися до суду за його викликом, здійснювати повний і правильний переклад, посвідчувати правильність перекладу своїм підписом на процесуальних документах, що вручаються сторонам, у перекладі на їхню рідну мову або мову, якою вони володіють. Також частиною 8 ст. 47 КАС України визначено, що «відповідач, який не є суб'єктом владних повноважень, може пред'явити зустрічний позов відповідно до положень ст. 177 цього Кодексу» [9]. Отже, зазначена особа на власний розсуд може як скористатися цим правом, так і ухилитися від його здійснення, що також прямо засвідчує всю дієвість принципу диспозитивності в адміністративному процесі. У такому разі можливо виокремити таку функціональну ознаку адміністративно-процесуальної норми, як інструментальна, оскільки всі учасники адміністративно-процесуальних правовідносин мають у своєму розпорядженні відповідний юридичний інструментарій для здійснення адміністративно-процесуальних дій.

Аналіз змісту нормативних приписів КАС України дозволяє також стверджувати, що адміністративно-процесуальні норми мають прямі, опосередковані або зворотні взаємозв'язки з нормами інших галузей матеріального права. Так, адміністративно-процесуальною нормою визначається, що «електронні докази подаються в оригіналі або в електронній копії, засвідченій електронним цифровим підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис» (ч. 2 ст. 99) [9]. У цій

самій частині статті суб'єкт правотворчості відсилає до вищеназваного Закону, вказуючи, що його нормами матеріального права може бути визначений інший порядок засвідчення електронної копії електронного доказу. Наведений приклад дає підстави наділити адміністративно-процесуальну норму такою властивістю, як інтегративно-полігалузевий характер її реалізації. Тобто у процесі розгляду та вирішення адміністративної справи можуть залучатися не лише окремі норми матеріального права, а також певний комплекс адміністративно-процесуальних норм, які містяться у цьому кодифікованому акті. Адже для того, щоб відкрити провадження в адміністративній справі в суді першої інстанції, необхідно виконати низку вимог, які закріплені певною сукупністю адміністративно-процесуальних норм (ст. ст. 16, 19, 160, 161, 168, 171 КАС України).

Зрозуміло, що виникнення, розвиток і припинення адміністративно-процесуальних правовідносин забезпечує системний характер адміністративних процесуальних норм, які об'єднані у певні групи, що регулюють однорідні види таких відносин, утворюючи тим самим правові інститути. Якщо поглянути на фундаментальні процесуальні галузі права (цивільно-процесуальне, кримінально-процесуальне, господарсько-процесуальне), то нескладно прослідкувати передумови об'єднання процесуальних норм у підгалузі та правові інститути. Тим більше, що системність – це характерна ознака всіх норм права, однак вона найбільш яскраво проявляється у нормах процесуальних галузей права.

Так, структурний зміст КАС України переконливо засвідчує наявність адміністративно-процесуальних норм, які формують організаційну та процесуальну діяльність, визначають види адміністративно-процесуальних правовідносин, процесуальні строки, порядок реалізації адміністративно-процесуальних дій, вичерпно окреслюють учасників адміністративного процесу тощо. Отже, якщо говорити про систему адміністративно-процесуальних норм, закріплених у КАС України, то її можливо розглядати крізь призму об'єктивно зумовленої, внутрішньо узгодженої, досить сталої сукупності загальнообов'язкових

і нормативних правил поведінки, які регламентують здійснення адміністративного судочинства в адміністративних справах для виконання його завдання, визначеного у ст. 2 КАС України.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що адміністративно-процесуальні норми, закріплені у КАС України, спрямовані на субсидіарне впорядкування адміністративно-процесуальних правовідносин, які виникають і розвиваються у зв'язку з розглядом і вирішенням адміністративної справи у межах адміністративного судочинства, забезпечують цілісність та одноманітність функціонування механізму адміністративного процесуального регулювання. Окрім того, що адміністративно-процесуальні норми характеризуються загальними ознаками (загальнообов'язковість, нормативність, формальна визначеність, публічність, доступність, санкціонованість державою, гарантованість заходами державного примусу), їм притаманні специфічні ознаки: спрямованість на забезпечення справедливого, обґрунтованого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення адміністративних справ системою адміністративних судів; спираючись на зміст ст. 2 КАС України, застосовуються для ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень; створюють оптимальні умови для реалізації норм матеріального права; наділяються яскраво вираженим системним, організаційно-процедурним, упорядкувальним, інструментальним характером; їхнім особливим адресатом є орган державної влади – адміністративний суд; їхньою формою вираження є Кодекс адміністративного судочинства.

Структурно КАС України складається із Загальної та Особливої частин. Комплексний аналіз змісту останньої редакції кодифікованого акта дає змогу констатувати, що Загальну частину утворюють адміністративно-процесуальні норми, які мають значення для усіх видів проваджень і стадій судового процесу (Глави 1–10 Розділу I КАС України): завдання адміністративного судочинства, його принципи; право на звернення до адміністративного суду за судовим захистом; склад учасників ад-

міністративної справи (сторін, третіх осіб, представників) та інших учасників судового процесу (помічника судді, секретаря судового засідання, судового розпорядника, свідка, експерта, експерта з питань права, спеціаліста, перекладача), їхній правовий статус; склад і компетенція адміністративного суду; основні положення про докази та їх забезпечення; питання процесуальних строків, судових викликів та повідомлень, а також судових витрат; особливості застосування заходів забезпечення позову; підстави, порядок та види заходів процесуального примусу в судовому процесі.

Натомість Особлива частина містить адміністративно-процесуальні норми, об'єднані у правові інститути, які врегульовують порядок, зміст та особливості розгляду і вирішення адміністративних справ у різних провадженнях адміністративного судочинства і стадіях судового процесу (Розділи II–IV КАС України): порядок відкриття провадження у справі й особливості підготовчого провадження; порядок врегулювання спору за участю судді, наслідки відмови позивача від позову і примирення сторін; особливості, зміст і наслідки розгляду та вирішення справ в адміністративному суді першої інстанції; особливості розгляду справ за правилами спрощеного позовного провадження; порядок і особливості позовного провадження в окремих категоріях адміністративних справ (складних і термінових); особливості провадження у зразкових і типових адміністративних справах; особливості порядку порушення, розгляду та вирішення справи в суді апеляційної інстанції; особливості порядку порушення, розгляду та вирішення справи в суді касаційної інстанції; особливості порядку перегляду судових рішень за нововиявленими або виключними обстави-

нами; порядок виконання судових рішень в адміністративних справах; особливості порядку відновлення втраченого судового провадження.

Список використаної літератури:

1. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі адміністративного права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ: Київський нац. ун-т внутр. справ, 2006. 34 с.
2. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посібник. Київ: Атіка, 2008. 496 с.
3. Бенедик В.І. Норма адміністративного процесуального права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків: Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого», 2012. 20 с.
4. Теорія держави і права: навч. посібник / О.М. Головка, І.М. Погрібний, О.В. Волошенко та інші; за заг. ред. І.М. Погрібного. Харків: ХНУВС, 2010. 274 с.
5. Атаманчук І.В. Генеза процесуального права України: тенденції, перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ: Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова, 2014. 23 с.
6. Атаманчук І.В. Генеза процесуального права у загальнотеоретичному контексті. Науково-інформаційний вісник. 2012. № 6. С. 184–189.
7. Малько А.В. Ограничивающая функция юридического процесса. Юриспруденция. 1996. № 5. С. 4–7.
8. Дашковська Т.М. Співвідношення правових норм і юридичного процесу у деяких правових системах світу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса: Нац. ун-т «Одеська юрид. акад.», 2016. 217 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (у ред. від 14 червня 2018 р.) // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

Артеменко И. А. Специфика административно-процессуальных норм, закрепленных в Кодексе административного судопроизводства Украины

Статья посвящена определению сущности и особенностей административных процессуальных норм, закрепленных в Кодексе административного судопроизводства Украины. Обобщены современные теоретико-правовые подходы к пониманию административных процессуальных норм, а также их ключевых признаков. Автором выделяются специализированные (нормы-принципы, нормы-дефиниции) административно-процессуальные нормы, предоставляется их общая характеристика.

Ключевые слова: административная процессуальная норма, административный процесс, административные процессуальные правоотношения, административное процессуальное право, система, административное судопроизводство.

Artemenko I. Specifics of administrative and procedural norms enshrined in the Code of Administrative Procedure of Ukraine

The article is focused on determining the nature and characteristics of administrative procedural norms enshrined in the Code of Administrative Procedure of Ukraine. The modern theoretical and legal approaches to understanding the administrative procedural norms and their essential features have been generalized. The author points out the specialized (principles, standards, definitions) norms of administrative procedure law, provides their general characteristics.

Key words: *norms of administrative procedure law, administrative procedure, administrative procedural law, administrative procedural relations, system, administrative proceedings.*