

## НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ ТА ОКРЕМІ АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ ІЗ НОРМАМИ МАТЕРІАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Дояр Є.В.,  
кандидат юридичних наук,  
адвокат  
<https://orcid.org/0000-0001-8500-8789>

Дояр Є. В. Норми адміністративно-процесуального права: поняття та окремі аспекти співвідношення із нормами матеріального адміністративного права.

Здійснено спробу аналізу ознак та сутності норм адміністративно-процесуального права, а також окремих аспектів їх співвідношення із матеріальними нормами адміністративного права. Зокрема, зауважено, що норми адміністративно-процесуального права: є первинними елементами системи адміністративно-процесуального права; мають похідний характер від норм адміністративного права, оскільки забезпечують достатні процесуальні умови для порядку реалізації його регулятивних, охоронних та процедурних норм; мають обумовлену сферою об'єктивізації специфічну структуру; закріплюються у Кодексі адміністративного судочинства України та інших актах адміністративно-процесуального законодавства; спрямовані на правове регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері адміністративного судочинства; мають своїм призначенням – справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; реалізація забезпечується за допомогою системи певних засобів (державно-примусових, стимулюючих тощо).

Резюмовано, що норми адміністративно-процесуального права – це похідний від матеріальних правових норм первинний елемент системи адміністративно-процесуального права, який має обумовлену сферою об'єктивізації специфічну структуру, спрямований на правове регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері адміністративного судочинства з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративно-правова норма, адміністративно-процесуальне право, адміністративно-процесуальна норма ознаки, сутність.

### **Doiar Ye. Norms of administrative procedural law: the concept and some aspects of the relationship with the rules of substantive administrative law.**

An attempt is made to analyze the features and essence of the rules of administrative procedure, as well as some aspects of their relationship with the substantive rules of administrative law. In particular, it is noted that the rules of administrative procedural law: are the primary elements of the system of administrative procedural law; are derived from the rules of administrative law, as they provide sufficient procedural conditions for the implementation of its regulatory, protective and procedural rules; have a specific structure due to the sphere of objectification; enshrined in the Code of Administrative Procedure of Ukraine and other acts of administrative procedure legislation; aimed at the legal regulation of public relations arising in the field of administrative proceedings; have the purpose – fair, impartial and timely resolution by the court of disputes in the field of public relations in order to effectively protect the rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities from violations by the subjects of power; implementation is ensured through a system of certain means (state-coercive, stimulating, etc.).

It is summarized that the norms of administrative procedural law are a primary element of the system of administrative procedural law derived from substantive legal norms, which has a specific structure due to the

sphere of objectification, aimed at legal regulation of public relations arising in administrative proceedings for effective protection. rights, freedoms and interests of individuals, rights and interests of legal entities from violations by the subjects of power.

**Key words:** administrative law, administrative-legal norm, administrative-procedural law, administrative-procedural norm, signs, essence.

**Постановка проблеми.** Категоризація норм адміністративно-процесуального права, враховуючи їх специфіку та сферу об'єктивізації передбачає, що під час аналізу цього складного питання традиційною вказівкою про пов'язаність та взаємозалежність норм матеріального та процесуального права навряд чи можна обійтися, хоча ми цілком підтримуємо ідею про те, що така їх взаємозалежність накладає відбиток на законодавчу трансформацію норм матеріального або процесуального права, яка повинна проводитися з урахуванням наявної загальної закономірності їх діалектичного взаємозв'язку, а в рамках системи права має бути дотриманий баланс між такими протилежними тенденціями її розвитку, як динаміка та стабільність, спеціалізація та уніфікація [1, с. 3].

Специфічність сфери публічного адміністрування, нетиповість (відносно приватно-правових відносин) у регулюванні адміністративних правовідносин безумовно накладає свій відбиток не тільки на дотримання згаданого вище балансу між процесуальним та матеріальним правом, а й на сприйняття норм процесуального права, що «опікуються» відповідним йому предметом правового регулювання. Важливого контексту дослідження сутності адміністративно-процесуальних норм права надає їй теоретична основа уявлення про адміністративний процес, адже прихильність дослідника до тої чи іншої концепції суттєво урізноманітнює погляди останнього на співвідношення норм адміністративного та адміністративно-процесуального права. Таким чином, лише проаналізувавши та усвідомивши теоретичну модель балансу між вказаними різновидами норм права, окресливши межі категорії «адміністративний процес» й наповнивши відповідним змістом її ознаки, можна надати об'єктивне авторське бачення сутності та призначення норм адміністративно-процесуального права.

**Стан опрацювання.** Питаннями адміністративно-процесуальних норм в різні історичні періоди розвитку адміністративно-правової доктрини цікавилися: В. Б. Авер'янов, І. А. Артеиенко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, В. М. Бевзенко, В. І. Бенедик Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, І. В. Болокан, В. М. Гарашук, І. П. Голосніченко, Е. Ф. Демський, М. В. Джафарова, Є. В. Додін, А. І. Єлістратов, Р. А. Калюжний, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. П. Корєнев, О. В. Кузьменко, Р. О. Кукурудз, Є. В. Курінний, Д. М. Лук'янець, П. С. Лютіков, Р. С. Мельник, О. І. Миколенко, Д. В. Приймаченко, С. І. Саєнко, Н. Г. Саліщева, В. Д. Сорокін, С. Г. Стеценко, Ю. О. Тихомиров, М. М. Тищенко, Ц. А. Ямпольська та ін.

**Мета статті** – здійснити спробу аналізу ознак та сутності норм адміністративно-процесуального права, а також окремих аспектів їх співвідношення із матеріальними нормами адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Автор активно культивує ідею про те, що норми адміністративного права є «рафінованими», перманентними нормами матеріального права регулятивного (закріплюють адміністративну правосуб'єктність, встановлюють права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин, а також передбачають підстави їх виникнення, зміни та припинення), охоронного (передбачають підстави та заходи адміністративної відповідальності за порушення первинних регулятивних норм матеріального права, що визначають суб'єктів адміністративної відповідальності, деліктоздатність, а також підстави звільнення та виключення адміністративної відповідальності [1, с. 9]), процедурного (встановлюють конкретні процедурні аспекти реалізації матеріальних адміністративних правовідносин, що виникають у публічній сфері та у сфері публічного адміністрування (надання адміністративних послуг, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності суб'єктами публічної адміністрації, звернення громадян і т.д.) характеру.

З цього твердження випливає, що автор є прихильником традиційного та загальновизнаного погляду на процесуальні норми права як тих, що містять правила про порядок реалізації норм матеріального

<sup>1</sup> Первинний елемент системи адміністративного права, який має обумовлену сферою об'єктивізації специфічну структуру, спрямований на правове регулювання тих суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права, з пріоритетною метою забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері, реалізація якої (мети) забезпечується за допомогою системи певних засобів (державно-примусових, стимулюючих тощо) [2, с. 96].

права або сприяють їх реалізації (здійснення прав, виконання обов'язків, закріплених у матеріальних нормах тощо) та вирішення справи по суті. Висловлюючись більш абстрактно, об'єктивна потреба, що викликає до життя процесуальні норми, полягає у специфіці суспільних відносин, на регулювання яких розраховано їхню дію і які виникають з приводу матеріальних правовідносин, але не безпосередньо з них як юридичного факту [3, с. 114.]. Така наша позиція заснована на роздумах із цього приводу О. Ф. Скакун, яка зауважує, що норми процесуального права: «...регулюють юридичні зв'язки, що виступають формою матеріального права, покликані сприяти розвитку матеріальних норм, забезпечувати їх реалізацію; є більш статичними, ніж матеріальні норми, за своєю природою є обмежувальними; мають подвійну обумовленість: а) матеріальними умовами життя суспільства; б) особливостями норм тієї галузі матеріального права, з якою вони тісно пов'язані і потреби якої обслуговують; мають на меті забезпечувати право на захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина у поєднанні з правом звертатися за таким захистом до суду, а також закріплювати владні повноваження суду з розгляду юридичних справ; мають процедурний характер (визначають оптимальний порядок здійснення юридичного процесу), тому їх ще називають процедурними; адресуються зазвичай уповноваженим суб'єктам, тобто тим, які наділені владними повноваженнями щодо застосування норм матеріального права (слідчим, суддям, прокурорам та ін.); припиняють дію зі скасуванням норм матеріального права» [4, с. 283-284].

Близькими є й думки іншої дослідниці, К. Б. Іващенко, яка зауважує, що процесуальні норми права визначаються як нормативно-правові розпорядження, що видаються державою, спрямовані на регулювання правозастосовних відносин охоронного характеру, основним учасником яких виступають судові органи, які здійснюють діяльність за допомогою конституційного, цивільного, адміністративного та кримінального судочинства з метою захисту та відновлення оспорюваних або порушених прав та законних інтересів учасників суспільних відносин [1, с. 10]. У визначенні вченої простежується гіпотеза про те, що поява процесуальної норми права обумовлюється реальними потребами суспільного життя, оскільки існування права набуває сенсу тільки в соціальній конструкції «людина – людина», а створена процесуальна норма права передбачає наявність у суспільстві певних ситуацій, для розв'язання яких вона повинна бути використана [5, с. 55]. Розвиваючи вказаний підхід, Р. А. Калюжний та В. І. Атаманчук підкреслюють розмаїття цих можливих казусів і як наслідок уточнюють, що норми вітчизняного процесуального права багаточисленні за своїм предметним змістом – характером забезпечення матеріально-правових відносин і тому у своїй сукупності їх слід розглядати як складну та цілісну систему – процесуальне право України (загальний юридичний процес), яке уособлюється і кримінальному, цивільному, господарському, адміністративному, конституційному процесах, процесуальних нормах фінансового та трудового права [5, с. 57-75]. Підтримуючи загальну концепцію розуміння Р. А. Калюжним та В. І. Атаманчуком сутності процесуальних норм права, ми разом з тим, не схильні вважати доцільним виділення так званого «трудового юридичного процесу» [5, с. 75], і допускати правильність тези про те, що, «процесуальні норми трудового права покликані забезпечувати реалізацію матеріальних норм, вони діють у юрисдикційних сферах та при вирішенні правових проблем і спорів про право» [5, с. 75]. Так само хибно, на нашу думку, стверджувати, що саме «фінансовий процес є правовою формою реалізації матеріальних прав у галузі утворення, розподілу, перерозподілу й використання публічних фінансових ресурсів» [5, с. 73].

У нашому баченні, подібні твердження фактично ведуть до підміни понять, за якою процедурні норми матеріального права вченими помилково ототожнюються з процесуальними або навіть необгрунтовано «трансформуються» у них. Подібні доволі неоднозначні тези порушують вже згаданий баланс співвідношення між матеріальним і процесуальним правом, спотворює істинну природу процесуальних норм та врешті решт суттєво ускладнює уявлення про всю систему права власне як систему, оскільки така логіка не дає змогу чітко простежити характер горизонтальних зв'язків такої системи та й загалом встановити їх походження й подальший розвиток і функціонування. І такі контраверсійні позиції характерні не тільки для суто теоретико-правових досліджень, але й для галузевих наукових розвідок, й у першу чергу – у царині адміністративного права.

Як слушно зауважує у цьому контексті І. Л. Желтобрюх, таке неоднозначне сприйняття юридичного процесу в цілому виникло й пов'язане з «протестом частини науковців щодо офіційної доктрини теорії права, яка в 50-х роках минулого століття стверджувала, що класичними для розуміння сутності юридичного процесу є цивільний та кримінальний процеси, а тому всі інші правові явища організаційного характеру регламентуються матеріальними нормами права або ж різновидом матеріальних

норм, які називали «організаційні норми», «організаційно-матеріальні норми» та ін. ... Саме тому частина науковців поступово почала критикувати традиційний підхід до визначення поняття «юридичний процес» (окрім представників теорії права це робили вчені з інших галузей права – адміністративного, цивільного, трудового тощо) та запропонувала розширити зміст юридичного процесу» [6, с. 36].

На тлі цієї дискусії на шпальтах адміністративно-правової літератури почали активно пропонуватися та обговорюватися різні погляди та переконання, які у подальшому одержали обриси окремих концепцій розуміння категорії «адміністративний процес». Прихильники в цілому традиційного уявлення про адміністративний процес (так звана юрисдикційна концепція) стверджували, що: а) адміністративний процес представляє собою особливий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, пов'язаний із можливістю реалізувати в примусовому порядку положення відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права і обов'язки учасників майбутнього адміністративного правовідношення; б) поняття «адміністративного процесу», «цивільного процесу», «кримінального процесу» є тотожними (процес є способом забезпечення обов'язковості норм матеріального права і застосування заходів впливу по відношенню до осіб, які порушують правові норми); в) адміністративне провадження не може розглядатися як явище набагато ширше, ніж адміністративний процес; г) адміністративно-процесуальні норми покликані регулювати лише розгляд спорів та застосування заходів примусу державними органами, решту ж відносин регулюють матеріальні норми [7, с. 186-190; 8, с. 19-24].

В період розвитку радянської адміністративно-правової доктрини все більшого розповсюдження набувало широке розуміння адміністративного процесу, яке уособлювалося у так званій управлінській концепції адміністративного процесу. Так В. Д. Сорокін виділив основні її ідеї, а саме: а) адміністративний процес – це юридична форма реалізації виконавчої влади (він має яскраво виражену юридично-управлінську природу); б) адміністративний процес динамічний, отже він реалізується органами виконавчої влади всіх рівнів, а у випадках, передбачених законом, й іншими суб'єктами (наприклад, судьями); в) адміністративний процес – діяльність не тільки державно-владна, а й юридична; г) адміністративний процес об'єктивно потребує «власного» регулювання, що забезпечується за допомогою адміністративно-процесуальних норм; він забезпечує реалізацію й ряду інших галузей матеріального права – цивільного, фінансового, трудового, сімейного, земельного тощо; д) адміністративний процес – це не тільки врегульований правом порядок здійснення певних процедур виконавчої влади по правовому вирішенню широкого спектра індивідуально-конкретних справ у сфері державного управління, а й така діяльність, під час реалізації якої виникають численні правові відносини, які регулюються адміністративно-процесуальними нормами й набувають у зв'язку з цим характеру адміністративно-процесуальних відносин [7, с. 197-203]. У цій же тональності висловлювався й О. О. Луньов, який зауважував, що поряд із нормами, що визначають організацію апарату управління і форми його діяльності, в радянському адміністративному праві має місце група процесуальних норм, які регулюють порядок здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, порядок примусового вирішення адміністративних спорів або застосування заходів впливу. На думку вченого, яку пізніше підтримали й інші дослідники [9, с. 276; 10, с. 44-45; 11, с. 170], ці норми складали зміст інституту радянського адміністративного процесу [12, с. 16].

«Широке» трактування адміністративного процесу стало домінуючим і для пострадянської правової літератури, в якій панували думки про обслуговуючу роль адміністративно-процесуального права та його норм відносно інших галузей права та їх окремих інститутів. Тому не дивно, що на тлі таких наукових положень вчені приходили до висновку про всеохоплюючу роль адміністративно-процесуального права у регулюванні переважної більшості публічно-правових відносин. Зокрема, В.К. Колпаков підкреслював, «що саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи принципам трансформації державного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів з боку органів управління і їхніх службовців» [13, с. 363].

О.В. Кузьменко у своїй дисертації на тему «Адміністративний процес у парадигмі права» визначає адміністративний процес як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ [14, с. 349]. Дослідниця відзначає складну структуру адміністративного процесу і можливість його розгляду як по вертикалі, так і по горизонталі. Розглядаючи вказаний процес по горизонталі вчена уявляє його як сукупність проваджень; як

«системні утворення, комплекси взаємозалежних і взаємообумовлених процесуальних дій». В системі адміністративного процесу, на її думку, доцільно акцентувати увагу на адміністративно-процедурних, адміністративно-деліктних та адміністративно-судочинських видах проваджень [15, с. 40]. В аспекті вертикальної структури адміністративного процесу акцент уваги зосереджується на співвідношенні адміністративного процесу та адміністративного провадження як загального і часткового, цілого і частини, наявності нерозривних взаємообумовлених і системоутворюючих зв'язків і відносин між ними. При цьому, кожне провадження, в свою чергу, складається із стадій, а вони – з етапів, і, нарешті, з процесуальних дій [15, с. 42-44].

Натомість Т. О. Коломоєць, фактично повторюючи тези О.В. Кузьменко, вважає, що адміністративний процес – це діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації, яка регулюється адміністративно-процесуальними нормами, яка спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права під час розгляду і вирішення індивідуально-визначених справ [16, с. 262]. Вчена-адміністративіст виходячи із широкого розуміння адміністративного процесу, виділяє наступні його ознаки: адміністративний процес пов'язаний із державним управлінням, його правовими формами; зв'язок з матеріальними нормами адміністративного права; це діяльність, в результаті якої виникають суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права [17, с. 236].

На переконання С. Г. Стеценка, адміністративний процес – це врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів, спрямована на розгляд та вирішення адміністративних справ [18, с. 43]. С. Г. Стеценко виділяє три складові адміністративного процесу: 1) адміністративно-судовий процес, у межах якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах; 2) адміністративно-управлінський процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації; 3) адміністративно-юрисдикційний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу [18, с. 44].

Наповнюючи саме таким (або ж в цілому аналогічним) змістом категорію «адміністративний процес» доволі значна частина сучасних дослідників описувала й відповідні похідні від неї поняття, у тому числі й норми адміністративно-процесуального права. Так, Е. Ф. Демський, окреслюючи зв'язок між адміністративним процесуальним правом та, власне, процесуальною нормою зауважує, що остання характеризується: 1) передумова існування адміністративного процесуального права як первинний чинник усієї адміністративно-процесуальної системи (норма права, органи, що розглядаються 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 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 [19, с. 53].

В. І. Бенедик, який обґрунтовує концепцію широкого розуміння адміністративного процесу, визначає адміністративно-процесуальні норми як «правові норми процедурного характеру, які регулюють відносини, що складаються у сфері установчої, правотворчої чи правозастосовної діяльності (2012 р.) [20, с. 28]. Як це видно з визначення адміністративно-процесуальної норми, В. І. Бенедик не розрізняє процедурну і процесуальну норми, стверджуючи, що будь-яка організаційна норма є за своєю суттю процесуальною [20, с. 28; 6, с. 54].

І. А. Артеменко, у розвиток думок Е. Ф. Демського та В. І. Бенедика, формулює ознаки адміністративно-процесуальних норм права, серед яких: 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 виникає 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 адміністративно-процесуального права, що простежується у 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 адміністративно-процесуального права завжди є спеціальний уповноважений державний орган (прямий зв'язок зі способами здійснення повноважень компетентним органом); 7) формою вираження адміністративно-процесуальних норм є адміністративне процесуальне законодавство [21, с. 55-56].

Вже згадана О. В. Кузьменко зауважує, що адміністративно-процесуальні норми – це встановлені державою та забезпечені її примусом загальнообов'язкові правила поведінки, якими регулюються організуючі суспільні відносини, які складаються у процесі реалізації адміністративно-процесуальної форми застосування матеріальних норм права [14, с. 119]. Екстраполюючи своє уявлення про адміністративний процес у широкому значенні на відповідні роздуми про природу процесуальних норм права, О. В. Кузьменко відзначає таку особливість адміністративно-процесуальних норм, як полігалузевий характер їх регуляторного впливу. Вчена, стверджує, що сфера дії норми адміністративно-процесуального права не вичерпується реалізацією норм однойменної матеріальної галузі. При цьому, правозастосовна діяльність суб'єктів управління нерідко стикається з життєвими фактами, вирішення яких може бути здійснене шляхом застосування не лише адміністративно-правових норм, а й норм фінансового, земельного або інших галузей права, порядок реалізації яких також визначається адміністративно-процесуальними нормами. Саме тому, на думку О.В. Кузьменко, на адміністративно-процесуальні норми покладається завдання обслуговування цілої низки матеріальних галузей [14, с. 120-121].

Поряд із вказаною широкою концепцією розуміння адміністративного процесу, звісно вирізняються й протилежні підходи, сформульовані іншими дослідниками. Так, наприклад, О. І. Миколенко, ідеї якого засновані на науковій спадщині В. М. Протасова, стверджує, що адміністративний процес є лише видом більш загального поняття «адміністративна процедура» і таким чином поняттям «адміністративний процес» охоплюється не тільки адміністративне судочинство, а й провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також дисциплінарне та контрольне провадження [22, с. 171–172]. Позаяк, думки О. І. Миколенка так само спрямовані не у бік ототожнення адміністративного процесу виключно із діяльністю по справлянню правосуддя, а навпаки говорять про те, що адміністративний процес, у баченні дослідника, не повинен обмежуватись тільки сферами діяльності адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів в порядку, передбаченому КАС України, та діяльності органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому КУпАП.

Інший підхід, прихильниками якого є й ми, фактично почав набувати свого поширення після прийняття у 2005 році КАС України, сенс якого зводиться до розуміння юридичного процесу як діяльності суду. Так, у розумінні, наприклад В. М. Бевзенка, адміністративне процесуальне право – галузь права, яка описує послідовність і зміст захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів публічного змісту в судовому порядку; це – галузь права, яка визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, зміст звернення до адміністративних судів та здійснення адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 1 Кодексу адміністративного судочинства України) [23; 24, с. 58].

У свою чергу, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник запропонували розмежувати адміністративну процедуру та адміністративний процес залежно від суб'єкта, що здійснює правозастосовчу діяльність. У зв'язку із цим правозастосовча діяльність, на їхню думку, в адміністративному праві реалізується, по-перше, через адміністративну процедуру (така діяльність реалізується органами виконавчої влади та місцевого самоврядування) і через адміністративний процес (така діяльність реалізується виключно судом у рамках адміністративного судочинства) [25, с. 45–56]. У своїй одноосібній науковій праці Р. С. Мельник наводить ще більше характерних ознак адміністративного процесу, які не тільки дають змогу його співвіднести із адміністративною процедурою, але й фактично надають додаткові ознаки його ідентифікації як самодостатньої галузі в межах системи права, а його норм як самостійних складових такої системи.

У баченні вченого, «адміністративний процес нерозривно пов'язаний із захистом прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб виключно у судовому порядку, розглядом та вирішенням адміністративними судами спорів публічно-правового характеру; у адміністративному процесі учасники публічних правовідносин звертаються до незалежного від них органу – суду – за вирішенням спору про право по суті; для адміністративного процесу властиві виключно правовідносини, які виникли внаслідок конфлікту, спору між учасниками таких відносин; порядок здійснення адміністративного

процесу визначається процесуальними нормами права, закріпленими в КАС України; адміністративний процес на новітньому етапі розвитку правничої науки цілком обґрунтовано набув якостей окремої правової галузі» [11, с. 213-214].

Натомість П. С. Лютіков у площині дискусії про межі та призначення адміністративного процесу та його співвідношення з іншими правовими категоріями підкреслює, що адміністративний процес та адміністративна процедура є, так би мовити, паралельно існуючими явищами, регулюючі механізми яких мають різні завдання та призначення – публічне адміністрування та адміністративне судочинство відповідно [26, с. 49]. М. В. Джафарова, досліджуючи теоретичні питання адміністративно-процесуального права, зазначає, що адміністративно-процесуальним нормам як якісному різновиду процесуальних норм, окрім загальних ознак, притаманних усім без винятку правовим нормам властиві специфічні риси, а саме: 1) особливе функціональне призначення – орієнтованість на забезпечення справедливого, обґрунтованого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення адміністративних справ; 2) застосовуються з метою ефективного судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; 3) більш стабільно формалізований характер адміністративно-процесуальних норм порівняно з іншими правовими нормами (створюють необхідні процесуальні умови для порядку реалізації регулятивних і охоронних норм інших галузей матеріального права); 4) інтегративно-галузевий характер норм адміністративного процесуального права, який простежується у застосуванні не окремого загальнообов'язкового правила поведінки, а певної їх сукупності під час розгляду і розв'язання конкретної адміністративної справи; 5) процедурний та організаційно-впорядковувачий характер, що спрямований на багаторазове застосування у типових, повторюваних ситуаціях; 6) особливим адресатом норм адміністративного процесуального права виступає орган судової влади – адміністративний суд (прямий зв'язок із способами здійснення повноважень компетентним органом); 7) формою вираження адміністративно-процесуальних норм є адміністративне процесуальне законодавство; 8) особливість структурної будови адміністративно-процесуальної норми [27, с. 6].

**Висновки.** Підбиваючи підсумок узагальненого аналізу доктринальних підходів щодо розуміння сутності норм адміністративно-процесуального права та роблячи спробу сформулювати власну авторську думку з цього приводу, підкреслимо, що прописана своєрідна теоретична модель балансу між процесуальними та матеріальними нормами пояснює нашу думку щодо співвідношення таких категорій як «процес» та «процедура», дає змогу з'ясувати витоки авторського уявлення про призначення адміністративного процесу та його межі, і як наслідок, дає відповідь на питання, що у нашому розумінні є «норма адміністративного процесуального права».

По-перше, ще раз констатуємо, що ми не схильні виділяти процедурні норми в окремий різновид правових норм на ряду з матеріальними та процесуальними. Разом з тим, ми визнаємо існування адміністративно-процедурних норм права як різновиду норм адміністративного матеріального права, що регулюють діяльність публічної адміністрації, у тому числі визначають порядок реалізації її сервісної функції, контрольні, нормотворчі та інші процедури.

По-друге, широке трактування адміністративного процесу фактично веде до теоретичного заперечення існування визнаного на рівні законодавства інституту адміністративної процедури та норм адміністративно-процедурного права, якими насправді регулюються вищезгадані правотворчі, правозастосовчі та установі провадження у сфері публічного адміністрування. Якщо хибно припускати, що адміністративний процес регламентує вказані провадження, то який же тоді сенс у функціонуванні адміністративно-процедурних норм, які типи суспільних відносин у такому разі регулюють вони?

По-третє, автор уявляє юридичний процес саме як різновид судової діяльності по справляння правосуддя. Іншими словами, ресурс адміністративного процесу спрямований на захист прав та інтересів приватних осіб виключно у судовому порядку.

По-четверте, що логічно випливає із попередньої тези, автор розглядає адміністративний процес у вузькому його розумінні й виключає правильність широкої концепції адміністративного процесу. Розвиваючи вказану ідею, зауважимо, що так звана управлінська модель адміністративного процесу є своєрідним неприродним утворенням, штучним «монстром», що фактично поглинає майже усю сферу регулювання публічних відносин, у першу чергу тих, що стосуються механізмів діяльності публічної адміністрації, реалізації фізичними та юридичними особами свого адміністративно-правового статусу. Убираючи в себе регулюючий ресурс норм, що стосуються різноманітних не тільки судових, а й контрольних, реєстраційних, нормотворчих, атестаційних та багатьох інших процедур у

сфері публічного адміністрування, адміністративний процес не залишає місця матеріальному праву, нівелюючи та применшуючи реальний потенціал його норм<sup>1</sup>. На наше переконання, такий підхід суттєво порушує баланс між матеріальним та процесуальним правом, де гіперболізація меж останнього призводить до гіпертрофованого уявлення про межі та ресурс першого.

По-п'яте, за такого авторського розуміння меж адміністративного процесу, цілком зрозуміло, що нами норми адміністративно-процесуального права асоціюються із відносинами, що виникають у зв'язку із справедливим, неупередженим та своєчасним вирішення адміністративним судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, – тобто суспільними відносинами, що виникають у сфері адміністративного судочинства.

Таким чином, відштовхуючись від вказаного, вважаємо, що норми адміністративно-процесуального права:

- є первинними елементами системи адміністративно-процесуального права;
- мають похідний характер від норм адміністративного права, оскільки забезпечують достатні процесуальні умови для порядку реалізації його регулятивних, охоронних та процедурних норм;
- мають обумовлену сферою об'єктивізації специфічну структуру;
- закріплюються у КАС України [23] та інших актах адміністративно-процесуального законодавства (у т.ч. Законі України від 08 липня 2011 року «Про судовий збір» [29], Законі України від 02 червня 2016 року «Про виконавче провадження» [30]);
- спрямовані на правове регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері адміністративного судочинства;
- мають своїм призначенням – справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень;
- реалізація забезпечується за допомогою системи певних засобів (державно-примусових, стимулюючих тощо).

Отже, спираючись на вказане, вважаємо, що норми адміністративно-процесуального права – це похідний від матеріальних правових норм первинний елемент системи адміністративно-процесуального права, який має обумовлену сферою об'єктивізації специфічну структуру, спрямований на правове регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері адміністративного судочинства з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

### Список використаних джерел:

1. Иващенко К. Б. Соотношение материального и процессуального права в российском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2018. 31с.
2. Дояр Є.В. Норми адміністративного права: сучасний погляд на ознаки та сутність. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2021. № 3. С. 91-97.
3. Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. 2-е вид / пер. з рос. К., 2010. 525 с.
5. Калюжний Р. А., Атаманчук І. В. Розвиток процесуального права України. К. : «МП Леся», 2015. 188 с.
6. Желтобрюх І. Л. Адміністративно-процесуальний статус сторін в адміністративному судочинстві: питання теорії та практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2010. 443 с.
7. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник / подгот. д.ю.н., проф. А.Н. Каплуновым. СПб: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр «Пресс», 2008. 571 с.
8. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб: Изд-во Юридического института, 2002. 474 с.

<sup>1</sup> Влучно стосовно цього, на нашу думку, висловлюється О.І. Миколенко, який зазначає, що велика кількість концепцій адміністративного процесу, що сформувалися в радянські часи, побудована за принципом виділення якогось одного критерію, наприклад на підставі юрисдикційної діяльності, правоохоронної діяльності або правозастосовчої діяльності. На думку вченого, усі ці концепції руйнуються як картковий будиночок, коли самі ж автори концепцій починають відносити те чи інше адміністративне провадження до адміністративного процесу або адміністративної процедури [28, с. 152–160].



9. Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности : учеб. пособие. – Пермь, 1969. 344 с.
10. Манохин В. М. Органы советского государственного управления (Вопросы формирования) / В. М. Манохин. – Саратов : Изд. Саратовского университета, 1962. – 163 с.
11. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
12. Административное право : учебник под ред. А. Е. Лунева. М. : Юридическая литература, 1967. 604 с.
13. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен. Національна академія внутрішніх справ України. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
14. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 401 с.
15. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : Навчальний посібник. К. : Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
16. Адміністративне право України : Підручник. Вип. 2, змін. і доп. / За заг. ред. Т. О. Коломoeць. К. : Істина, 2012. 528 с.
17. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Т.О. Коломoeць. К.: Істина, 2009. 480 с.
18. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атака, 2007. 624 с.
19. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб.. : Юрінком Інтер., 2008. 496 с.
20. Бенедик В.І. Норми адміністративно-процесуального права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 175 с.
21. Артеменко І. А. Адміністративна процесуальна норма: сучасні теоретико-методологічні наукові підходи. *Правові новели*. 2018. № 6. С. 52-57.
22. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.
23. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 року № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 11.
24. Бевзенко В. М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2011. № 3. С. 56-62.
25. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
26. Лютіков П. С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. 252 с.
27. Джафарова М.В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 43 с.
28. Миколенко А.И. Административный процесс и административная процедура: проблема соотношения. *Вісник ОНУ. Правознавство*. 2014. Т. 19. Вип. 1 (22). С. 152–160.
29. Про судовий збір: Закон України від 08 липня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3674-17#Text>],
30. Про виконавче провадження: Закон України від 02 червня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1404-19#Text>.