

# СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО

## ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА ТА МАТЕРІАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА



### **В. І. Бенедик**

молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

*Статтю присвячено особливостям співвідношення норм адміністративного процесуального права та матеріального адміністративного права в контексті основних теоретичних концепцій адміністративного процесу.*

**Ключові слова:** адміністративний процес, норми адміністративного процесуального права.

*Статья посвящена особенностям соотношения норм административного процессуального права и материального административного права в контексте основных теоретических концепций административного процесса.*

**Ключевые слова:** административный процесс, нормы административного процессуального права.

*Article is devoted to the correlations of the rules of administrative procedure law and administrative law in context of fundamental theoretical concepts of the administrative process.*

**Keywords:** administrative process, rules of administrative procedural law.

**Р**егулятором суспільних відносин є правові норми. У зв'язку з цим очевидно, що будь-яка норма права повинна бути певним чином реалізована, тобто виконати роль регулятора зв'язків і явищ соціально-правового середовища, містити реальні можливості практичного запровадження в життя (тобто її застосування).

Процесуально-правові норми тісно пов'язані з матеріальними нормами, мають з ними багаті спільного. Разом з тим, процесуальні норми помітно відрізняються від матеріальних. Важливо, як уявляється, при дослідженні співвідношення норм адміністративного процесуального права та матеріального адміністративного права враховувати особливості сфери регулятивної дії цих норм.

У вітчизняній науковій літературі проблема співвідношення адміністративно-процесуальних норм та норм матеріального адміністративного права достатньо складна, і оскільки в країні здійснюються судова та адміністративна реформи, дослідження цієї проблематики значно актуалізується.

Існують дві головні наукові концепції взаємодії адміністративно-процесуального права і матеріального адміністративного права. Перша концепція, як складалося історично, проголошує їх єдність – адміністративний процес виступає інститутом адміністративного права [1, с. 491; 8, с. 192]. Відповідно, в межах загального адміністративного права органічно поєднуються матеріальні та процесуальні норми. Так, констатація поділу адміністративного права на «норми-компетенції» та «норми-порядок реалізації компетенції» привів Н. Г. Саліщеву до поділу матеріального права, а не виділу процесуального з матеріального [11, с. 16].

У своїй праці С. Л. Горьова підтримує думку про виділення в межах адміністративного права матеріальних та процесу-

альних норм, вказуючи на те, що значна частина норм адміністративного права перебуває в залежності від порядку реалізації прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин [3, с. 5], тобто регламентована процесуальними нормами.

Представники другої концепції дотримуються точки зору, згідно з якою адміністративне процесуальне право виступає самостійною галуззю [6, с. 7; 12, с. 18]. При цьому тісний зв'язок норм адміністративно-процесуального права з нормами матеріального адміністративного права не втрачається. В світлі поживленої кодифікації адміністративно-процесуального законодавства, правової практики, що склалася, ця концепція уявляється більш адекватною вітчизняній правовій дійсності. Отже, адміністративно-процесуальні норми забезпечують реалізацію на практиці приписів матеріальних норм адміністративного права. Виходячи з цього, сукупність адміністративно-правових відносин, врегульованих адміністративними процесуальними нормами, становить специфічне і самостійне явище, яке прийнято називати адміністративним процесом.

Адміністративно-процесуальні норми, на думку О. В. Кузьменко, – це встановлені державою і забезпечені її примусом загальнообов'язкові правила поведінки, які регулюють організуючі суспільні відносини, що складаються в процесі реалізації адміністративно-процесуальної форми застосування матеріальних норм права [5, с. 35]. Можна погодитися з цією позицією автора, але слід враховувати, що не всі матеріальні норми реалізуються через процесуальні, оскільки поняття реалізації норм ширше поняття процесу, який полягає в застосуванні норм матеріального права.

Велика кількість матеріальних адміністративно-правових норм реалізується

без встановленого процесуального порядку, уникаючи адміністративно-процесуальної форми. Це випадки виконання і використання матеріальних норм, реалізації їх вимог навіть через бездіяльність. На відміну від застосування, ці форми право-реалізації (т. зв. форми безпосередньої реалізації) здійснюються суб'єктами як наділеними, так і не наділеними владними повноваженнями (державні органи та громадські об'єднання, установи, підприємства, організації, громадяни тощо). Виконання адміністративно-правових норм полягає в слідуванні учасниками правовідносин приписам, які містяться в нормах, щодо їх обов'язків. Використання адміністративно-правових норм – це активна поведінка суб'єктів правовідносин щодо добровільного здійснення наданих прав в сфері державного управління [1, с. 166].

Виходячи з положень загальної теорії права, застосування правових норм – «це правова форма діяльності уповноважених на те органів держави і посадових осіб у реалізації приписів норм права відносно конкретних життєвих випадків шляхом винесення індивідуально-конкретних рішень» [7, с. 69]. Уповноважені суб'єкти в цьому випадку діють в публічних інтересах, порядку і процесуальних формах, встановлених законодавством.

В. С. Основін писав, що процесуальні норми в державному праві встановлюють порядок здійснення приписів тих норм державного права, для реалізації яких потрібна особлива процедура. Наприклад, норм, що закріплюють право вступу до громадянства і виходу з нього. Саме наявність таких норм у державному праві обумовлює потребу у спеціальних процесуальних (процедурних) нормах [9, с. 96-99].

Під застосуванням адміністративно-правових норм розуміють вирішення конкретних питань шляхом прийняття владним суб'єктом у встановленому (процесуальному, процедурному) поряд-

ку обов'язкових до виконання юридично-владних рішень (актів). Тому всі випадки видання адміністративних актів є конкретними випадками здійснення адміністративного процесу. До особливостей названої форми реалізації юридичних норм можна віднести такі: суб'єктами її здійснення є органи (організації, посадові особи), наділені владними повноваженнями; вона має державно-владний характер, рішення забезпечується примусом держави; вона завершується прийняттям індивідуально-конкретного акта управління, обов'язкового до виконання (нормативно-правового акта).

Проте хоча суб'єкти адміністративної юрисдикції і відіграють провідну роль в організації та здійсненні розгляду адміністративних справ, це ще не означає, що інші учасники адміністративного процесу є лише статичними спостерігачами цієї діяльності [5, с. 35].

Розглядаючи питання про співвідношення норм адміністративного процесуального права та матеріального адміністративного права в аспекті всього наведеного вище, можна підкреслити, що застосування матеріально-правових адміністративних норм потребує від компетентних суб'єктів здійснення певної діяльності з їх реалізації. І оскільки таке застосування пов'язане з діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, абсолютно очевидно, що воно може мати місце лише в разі дотримання встановленої процедури, регламентація якої виражена в адміністративно-процесуальних нормах. З моменту появи будь-якої норми адміністративно-процесуального права, реалізація (певний етап реалізації) обслуговуваної нею матеріальної норми береться у суворі процедурні рамки, поза якими її функціонування стає об'єктивно неможливим. В іншому разі, на думку П.М.Рабиновича, матеріальна норма, позбавлена процесуального

«оснащення», не буде діяти [10, с. 14]. І навпаки, без дії матеріальної норми не може мислитись і форма її реалізації, представлена процесуальними нормами. Існування процесуальних норм права без регулюючих певні суспільні відносини матеріальних норм, реалізація яких забезпечується відповідними процесуальними приписами, позбавлена сенсу.

Загальноновизнано, що матеріальні норми первинні, вони встановлюють правила, прагнучи впливати на поведінку учасників правовідносин, зміст відносин як такий. Якщо матеріальні норми передбачають права та обов'язки суб'єктів права в галузі матеріальних і нематеріальних благ, закріплюють юридичні факти, що утворюють, змінюють і припиняють правовідносини, встановлюють дефініції, визначають компетенцію різних органів у галузі застосування законодавства, то процесуальні норми виконують службову роль, є засобом проведення в життя приписів матеріальних, повинні забезпечити результат, на який спрямовано сутність та зміст закону, визначають порядок реалізації прав, свобод та обов'язків учасників відносин. У контексті правозастосовної діяльності, адміністративного процесу процесуальні норми: фіксують цілі та завдання правозастосування; визначають шляхи досягнення поставленої мети; в загальній формі, а в ряді випадків цілком конкретно, встановлюють засоби досягнення мети; вказують терміни, в які мета повинна бути досягнута; містять вказівку на можливість і межі використання матеріальних, соціально-політичних, ідеологічних, організаційних і власне юридичних засобів забезпечення ефективності реалізації правових актів.

Якщо матеріальні норми права визначаються об'єктивними закономірностями суспільного розвитку, то для процесуальних норм характерним є ще те, що вони обумовлені особливостями матеріальних норм тієї галузі права, з якою

вони найбільш тісно пов'язані і потреби якої обслуговують. Тобто можна говорити про своєрідний другорядний характер адміністративно-процесуальних норм, про те, що саме їх існування підпорядковане загальному завданню забезпечення реалізації відповідних матеріальних норм права.

У вітчизняній юридичній літературі схожі думки вже висловлювалися. Так, даючи характеристику цивільно-процесуальному і кримінально-процесуальному праву, С. С. Алексєєв [2, с. 288] розглядає їх як «надбудову» над відповідними галузями. На думку М. Д. Шаргородського і О. С. Йоффе [4, с. 218], «процесуальне право є необхідним додатком кримінального, цивільного та адміністративного права». Як вважав В. М. Горшеньов, процесуальне право покликане обслуговувати потреби реалізації норм матеріального права, є похідним від останнього і має стосовно нього завжди підлеглий, допоміжний характер [13, с. 20].

Проте власне факт вторинності адміністративно-процесуальних норм стосовно матеріальних адміністративно-правових норм не підстава для невизнання їх предметної автономності. Другорядність процесуальних норм не означає, що вони безпосередньо породжуються нормами матеріальними. Як справедливо зазначає В. О. Лучин: «Будь-які процесуальні відносини виникають з приводу і у зв'язку з матеріально-правовим відношенням, але не безпосередньо із нього як юридичного факту» [7, с. 23]. Тут похідну природу процесуального права слід розглядати лише в загальному аспекті: коли одне явище стає поштовхом для виникнення іншого, яке якісно відрізняється від першого.

Не підлягає сумніву той факт, що адміністративно-процесуальні норми найбільш тісно і різноманітно пов'язані з матеріальними адміністративно-правовими нормами. Проте вищевказане не виклю-

чає можливості їхнього зв'язку та проникнення в інші галузі права. 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, податкового, земельного, трудового та інших галузей права.

Адміністративний процес існує не тільки в межах однойменної галузі права – матеріального адміністративного права, а й поза ним. Адміністративно-процесуальні норми не є похідними від норм фінансового, трудового, земельного та інших матеріальних галузей права, але у відповідних масштабах обслуговують їх потреби, будучи тією правовою формою, яка забезпечує їх реалізацію.

Таким чином на адміністративно-процесуальні норми покладається завдання з обслуговування цілої низки матеріальних галузей. Специфіка взаємозв'язків норм адміністративно-процесуального права з нормами інших галузей вітчизняного права зумовлена його полігалузевим характером регуляторного впливу [5, с. 35].

Оскільки вступ в дію низки процесуальних норм має місце лише на певному відрізку процедури реалізації норми матеріального права, то стає можливим вести мову про часове передування дії останньої. Проте це правило не може поширюватися на всі без винятку норми адміністративно-процесуального права. Винятки становлять адміністративно-процесуальні норми, якими регламентується початковий етап реалізації кореспондуючих матеріальних норм.

Цей виняток, знову ж таки, підтверджує актуальність висунутої вище тези, відповідно до якої матеріальна норма, реалізація якої передбачає встановлену адміністративним законодавством процедуру, у жодному разі не може бути задіяна поза межами цієї процедури. Отже,

її реалізація не може передувати вступові в дію спеціального процесуального механізму. Формальне ж вираження останнього завжди втілюється у конкретній нормі (нормах) адміністративно-процесуального права. Отже, так чи інакше, початок реалізації матеріальної норми стає можливим лише через одночасну реалізацію однієї або декількох кореспондуючих процесуальних норм.

Не слід забувати про ще одну особливість співвідношення норм адміністративного процесуального права та матеріального адміністративного права, зумовлену специфікою відносин, регульованих останніми. Процесуальні форми реалізації потребують не лише норм адміністративного права, які регулюють юрисдикційну (правоохоронну) діяльність уповноважених суб'єктів, а й норми, завданням яких є регулювання широкого спектра неконфліктних правовідносин.

У функціонуванні та розвитку проблеми, яка розглядається, просліджується достатньо чітка закономірність: взаємна, нехай не рівновелика, взаємозалежність матеріальних адміністративно-правових норм і адміністративно-процесуальних норм. Останні лише в генетичному відношенні похідні від матеріальних норм, вони виконують службову роль по відношенню до норм адміністративного права. А вони в свою чергу не можуть бути реалізовані поза процесуальною формою, встановленою нормами адміністративно-процесуального права.

Підводячи підсумок проведеному аналізу співвідношення норм адміністративного процесуального права та матеріального адміністративного права, потрібно звернути увагу на таке: а) критерієм їх розмежування і одночасно взаємозв'язку є їх відносна самостійність, взаємозалежність, обумовлена службовою роллю процесуальних норм по відношенню до норм матеріальних і можливістю реалізації



останніх тільки через застосування процесуальних норм; б) в адміністративному праві існує цілий комплекс матеріально-правових норм, реалізація яких можлива лише шляхом юридично значущої діяльності уповноважених суб'єктів, урегульованої адміністративно-процесуальними нормами; в) адміністративно-процесуальні норми забезпечують реалізацію не лише норм матеріального адміністративного права, а й норм інших галузей вітчизняного права; г) норми адміністративного права регулюють як правозастосовну діяльність позитивного характеру, так і юрисдикційну.

Отже, взаємозв'язок матеріальних адміністративно-правових норм і адміністра-

тивно-процесуальних норм обумовлений службовою роллю процесуальних норм стосовно норм матеріальних і можливістю реалізації останніх через застосування процесуальних норм. Відносна самостійність матеріальних і процесуальних адміністративно-правових норм у певних випадках та повна самостійність при встановленні порядку реалізації (застосування) матеріальної норми, особливо в юрисдикційних провадженнях, покладаються в основу поділу названих норм. Наведений аналіз співвідношення цих норм дає підстави говорити, що адміністративно-процесуальні норми складають самостійну галузь права – адміністративно-процесуальне право.

## Література

1. Адміністративне право України. Академ. курс: Підруч.: У двох томах: Т. 1. Заг. частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
2. Алексеев С. С. Общая теория права: учеб. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Проспект, 2008. – 576 с.
3. Горьова С. Л. Норми адміністративного права (питання теорії) // За ред. проф. А. О. Селіванова. – К.: Парламентське вид-во, 2000. – 48 с.
4. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. – М. : Госюриздат, 1961. – 380 с.
5. Кузьменко О. В. Норми адміністративно-процесуального права: теоретичний аспект // Юридична Україна. – 2005. - № 4. – С. 35.
6. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: Підруч. / За ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2008. – 416 с. – С. 7.
7. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. – М. : Юридическая литература, 1976. – 166 с.
8. Овсянко Д. М. Административное право: Учеб. пособ. // Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – 468 с.
9. Основин В. С. Государственное право // Процессуальные нормы и отношения в советском праве (в «непроцессуальных» отраслях) / Под ред. И. А. Галагана. - Воронеж, 1985. – С. 96-99.
10. Рабинович П. М. Вопросы общей теории процессуальных норм права // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности / Под ред. В. М. Горшенева. - Ярославль, 1976. - С. 14.
11. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. – М.: Наука, 1970. – С. 16.
12. Сорокин В. Д. Административно-процесуальное право: учеб. – СПб. : Издательство «Юридический центр «Пресс», 2004. – 540 с.
13. Теория юридического процесса // Под ред. проф. Горшенева В. М. – Х.: Вища школа, 1985. – 192 с.