

молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРНОЇ БУДОВИ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Статтю присвячено особливостям структурної будови норм адміністративного процесуального права України в контексті основних теоретичних концепцій адміністративного процесу.

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

Статья посвящена особенностям структурного построения норм административного процессуального права Украины в контексте основных теоретических концепций административного процесса.

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

Article is devoted to the peculiarities of structural construction of the rules of administrative procedural law of Ukraine in terms of the basic theoretical concepts of the administrative process.

**Key words:** administrative process, rules of administrative procedural law.

Розвинене адміністративно-процесуальне законодавство є одним з обов'язкових атрибутів демократії у всіх демократичних державах світу. Чітке усвідомлення правових інститутів адміністративного процесу є основою демократичного державного будівництва, воно орієнтує органи влади та їх посадових осіб на всебічне забезпечення прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Слід зазначити, що, як і в будь-якій галузі права, основним «будівельним елементом» адміністративного процесуального права виступає правова норма. Дослідження особливостей норм адміністративно-процесуального права дає можливість чітко усвідомити критерії, а так само потреби ефективного формування правил поведінки, що регулюють суспільні відносини, які становлять у своїй сукупності предмет правового регулювання даної галузі. Для правильного аналізу і тлумачення норм адміністративно-процесуального права велике практичне

© Бенедик В. І., 2011

значення має вирішення питання про їх структуру.

Відповідно структура норми права – це її внутрішня будова, поділ її на складові елементи [1, с. 233]. Процесуальна норма, як і будь-яка правова норма, так само має чітку внутрішню будову, покликана забезпечити тісний взаємозв'язок її окремих частин, чим створює стійкий порядок її застосування [2, с. 261–262]. Особливу актуальність ця теза набуває в контексті регулювання адміністративно-процесуальної діяльності.

Ще на початку минулого століття багатьма юристами підтримувалася ідея двочленної побудови правової норми. Виходячи з цього постулату, вони визнавали існування норм, які не забезпечувалися санкціями [3, с. 129]. Однак цей погляд піддавався критиці на тій підставі, що в уявленні про двоелементну будову правової норми не відбито таку специфічну якість права, як забезпечення кожної його норми державним примусом.

Думка про тричленну будову норми права є найбільш поширеною і стала певною мірою традиційною. Вона була висловлена С. А. Голунським і М. С. Строговичем в одному з перших підручників з теорії держави і права [4, с. 251–253] і згодом сприйнята авторами наступних поколінь.

Прихильники традиційного погляду на будову правових норм стверджують, що в нормі права в першу чергу перераховані умови, за яких вона підлягає використанню, – «гіпотеза», далі викладається саме правило поведінки – «диспозиція»; і як останній елемент норма містить вказівку на наслідки невиконання цього правила – «санкція». Іншими словами, будь-яка норма права може бути викладена у вигляді формули «якщо – то – інакше». Образно кажучи, без диспозиції норма є неймовірною, без гіпотези – безглуздою, без санкції – неспроможною.

На нашу думку, конструкція правової норми за формулою «якщо – то – інакше» є справедливою і для норм адміністративного процесуального права.

Перша частина цієї формули – «якщо» – повинна містити опис умов дії правової норми: часу, суб'єктів, фактичних обставин. Ця частина носить назву «гіпотези». При наявності зазначених у ній життєвих обставин реалізується відповідна диспозиція. Через гіпотезу абстрактний варіант поведінки співвідноситься з конкретним випадком правової дійсності, визначаючи необхідні структурні елементи самої гіпотези.

Гіпотези адміністративно-процесуальних норм мають кілька різновидів. Залежно від ступеня визначеності виражених у них умов гіпотези розподіляють на абсолютно визначені і відносно визначені.

Відносно визначена гіпотеза надає учасникам адміністративно-процесуальних правовідносин можливість самостійно обирати стратегію поведінки, вирішуючи в кожному конкретному випадку питання про наявність чи відсут-

ність умов вступу адміністративно-процесуальної норми в дію. У більшості випадків подібні гіпотези формулюються з використанням словесних конструкцій: «у разі», «за потреби», «коли є підстави», «ураховуючи обставини», «за ініціативою» і т. д.

Так, відповідно до ст. 262 Кодексу України про адміністративні правопорушення [5, с. 1122] (далі КУпАП), адміністративне затримання проводиться органами внутрішніх справ у випадках, коли є підстави вважати, що особа займається проституцією. Або, відповідно до ч. 4 ст. 142 Кодексу адміністративного судочинства України [6, с. 1358] (далі КАСУ), у виняткових випадках, коли це необхідно для об'єктивного встановлення обставин справи, під час допиту осіб, що не досягли повноліття, із залу судового засідання ухвалою суду може бути видалена та чи інша особа, яка бере участь у справі.

Абсолютно визначена гіпотеза не дає учасникам правовідносин права вибирати, оскільки завжди чітко визначає порядок застосування адміністративно-процесуальної норми. Вони можуть діяти єдино можливим способом, прямо описаним гіпотезою. Відповідне питання вже не обтяжується міркуванням суб'єкта правозастосування – воно однозначно вирішене законодавцем. Навіть якщо учасники адміністративно-процесуальних відносин оберуть інший варіант поведінки, що приводить до того ж результату, це буде вважатися невиконанням норми права, а отже, її порушенням з усіма наслідками, у тому числі несприятливими.

Наприклад, ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» [7, с. 256] говорить: якщо питання, порушені у зверненні, не належать до повноважень суб'єкта, останне пересилається за належністю відповідному органу чи посадовій особі.

Ще одною класифікаційною ознакою гіпотез адміністративно-процесуальних норм є обсяг умов їх дії. Гіпотези поділяють на прості і складні. У простій гі-

потезі вказується тільки одна умова реалізації правової норми. Прикладом такої гіпотези може служити ч. 1 ст. 24 Закону України «Про виконавче провадження» [8, с. 207]: «Державний виконавець відмовляє у прийнятті до провадження виконавчого документа, строк пред'явлення для примусового виконання якого закінчився, про що виносить відповідну постанову».

Складна гіпотеза вміщує в собі кілька обставин, кожна з яких окремо або разом визначають порядок застосування адміністративно-процесуальної норми. У свою чергу, серед таких гіпотез виділяють альтернативні і комплексні.

Наявність однієї обставини з декількох установлених в альтернативній гіпотезі є достатньою підставою вступу в дію адміністративно-процесуальної норми. Прикладом тому служить ст. 8 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі»: «Адміністративний нагляд припиняється постановою суду за поданням начальника органів внутрішніх справ: а) у разі погашення або зняття судимості з особи, яка перебуває під наглядом; б) достроково, якщо піднаглядний перестав бути небезпечним для суспільства і позитивно характеризується за місцем роботи і проживання» [9, с. 455].

Комплексна гіпотеза припускає кілька умов, одночасний наступ яких призводить до виникнення відповідних адміністративно-процесуальних наслідків. При цьому окремо взята умова не є достатньою підставою реалізації адміністративно-процесуальної норми. Наприклад, відповідно до ст. 8 Закону України «Про звернення громадян» не розглядаються повторні заяви одним і тим же органом від однієї і тієї ж особи з одного і того ж питання, якщо перше вирішено по суті.

Існування невизначених гіпотез не представляється реальним не тільки в адміністративному процесі, а й у правовій дійсності взагалі. В. Е. Краснянський цілком обґрунтовано вважає, що

таких гіпотез немає, тому що в протилежному випадку або було б незрозуміло, в яких випадках слід керуватися даною нормою права, або зводиться до нуля її обов'язковість [10, с. 57].

Наступним елементом формули правової норми є диспозиція. Диспозиція адміністративно-процесуальної норми – це правило поведінки, відповідно до якого при наявності передбачених гіпотезою обставин діють учасники адміністративно-процесуальних відносин.

Диспозиції класифікуються за ступенем визначеності (конкретизації закріпленого правила поведінки) як визначені, відносно визначені та бланкетні.

Найбільш проста в розумінні визначена диспозиція адміністративно-процесуальної норми, тому що вона абсолютно чітко і ясно позначає необхідну єдино можливу поведінку, не допускаючи сумнівів і альтернатив. Так, у ч. 2 ст. 11 КАСУ встановлено, що суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до вимог цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог.

Відносно визначена диспозиція (її ще називають альтернативною), закріплюючи кілька варіантів можливої поведінки, надає суб'єктам адміністративно-процесуальних відносин право вибору в установлених межах. Приклад – ст. 260 КУпАП, яка встановлює у передбачених випадках можливість застосування до особи примусових заходів, спрямованих на забезпечення провадження у справі про адміністративні правопорушення: адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів.

Значний науковий (теоретичний) інтерес представляє бланкетна диспозиція адміністративно-процесуальної норми. Вона описує правило поведінки в найбільш загальній формі, ніяк його не конкретизуючи. Конкретизацію або роз'яснення з приводу способу дії слід шукати в інших нормах чи нормативних актах, до яких відсилає диспозиція. Часто бланкетна

диспозиція відноситься не до якоїсь окремої процесуальної норми, а до цілої групи норм, комплексу мінливих правил. Тому можна сказати, що бланкетна диспозиція включає в себе мінливий елемент.

Бланкетна диспозиція адміністративно-процесуальної норми переадресовує суб'єкта правозастосування до інших положень того ж нормативного акта або, що відбувається частіше, до інших нормативних актів. В останньому випадку вона часто не містить посилання на конкретну норму. Зазвичай законодавець обмежується вказівкою на: а) назву відповідного нормативного акта; б) тип нормативних актів, де слід шукати кореспондуючих юридичну норму; в) суб'єкта видання нормативного акта; г) сферу дії відповідного нормативного акта; д) законодавство України взагалі. У всіх зазначених випадках завдання з відшукування необхідної норми лягає безпосередньо на суб'єкта правозастосовної діяльності [11, с. 86].

Незважаючи на теоретичний інтерес, для цілей практичного застосування в адміністративному процесі бланкетна норма є найбільш складною, незручною, оскільки норма адміністративного процесуального права тоді виконує своє призначення, коли абсолютно чітко й однозначно регулює суспільні відносини. У силу ж специфіки структури бланкетної норми в ній відсутня чіткість і визначеність, а тому можна говорити, що наявність подібних норм права ускладнює правозастосування, поведінку учасників правовідносин. Очевидно, що в нормах, які регулюють адміністративно-процесуальну діяльність, слід уникати бланкетних норм, що обумовлено не тільки специфікою процесуальних норм, але й особливостями регульованих відносин.

Однак деяка невизначеність у формулюванні диспозиції процесуальної норми дозволяє уповноваженим суб'єктам на свій розсуд визначати в кожному конкретному випадку варіант поведінки в рамках, установлених правовим при-

писом. Бланкетні диспозиції норм сприяють розвитку праворозуміння суб'єктів відносин, але вимагають чітких формулювань процесуальних норм права для забезпечення успішного процесу їх реалізації. Такий порядок регулювання можливий лише при високому рівні правової культури учасників правовідносин.

Існує думка, що не всі норми права складаються із сукупності однакових елементів. Це обумовлюється їх різним функціональним призначенням, цілями і завданнями, що стоять перед ними. Найбільші проблеми виникають з останньою структурною частиною правових норм – санкцією.

На думку А. Ф. Черданцева, урахування функціональної спеціалізації правових норм є неодмінною умовою методологічно правильного підходу до питання про структуру норм права. Він дозволяє бачити тісне переплетення, функціональні зв'язки норм права у процесі регулювання суспільних відносин і, зокрема, дає можливість зробити висновок про те, що кожній нормі права, для того щоб бути забезпеченою примусовою силою держави, зовсім необов'язково мати як свій структурний елемент санкцію [12, с. 43].

Висловлюючи схожі погляди на санкцію у структурі адміністративно-процесуальних норм, Е. Ф. Демський вважає, що специфіка адміністративно-процесуальних норм виявляється в тому, що в більшості випадків вони містять тільки правила поведінки – диспозицію, характерною ознакою якої є імперативність, а такий структурний елемент, як санкція, відсутній, оскільки в іншому випадку процесуальна норма перетворилася б на матеріальну [13, с. 56].

Слід зазначити, що дистанціювання санкції від гіпотези і диспозиції зустрічається частіше, ніж їх комплексна присутність, що і дозволяє поряд з іншими моментами говорити про те, що тричленна структура адміністративно-процесуальної норми нехарактерна для чинного законодавства України.

У цілому ж проблема наявності чи відсутності санкцій у адміністративно-процесуальних нормах існує ще й тому, що правозастосовна практика спирається в ході реалізації санкцій на обмежену кількість способів реакції на правопорушення.

Поділяючи класичні погляди на структуру норм і визнаючи існування в нормах адміністративного процесуального права такого елемента, як санкція, нам необхідно визначити, що слід розуміти під цим терміном.

Так, «санкція» може позначати за твердження, схвалення, дозвіл будь-якого акта. Цей же термін може нести інше смислове навантаження і розумітися як заходи впливу, що застосовуються у разі невиконання правового припису. «Санкцією» ж називають покарання, якому піддано правопорушника.

Санкція адміністративно-процесуальної норми – це стимул до виконання розпорядження, яке міститься у нормі права. Вона може бути позитивною, яка містить обіцянку заохочення, або негативною – загрожувати покаранням.

Зауважимо, лише незначна частина адміністративно-процесуальних норм характеризується «власними» санкціями. У цьому немає об'єктивної необхідності, адже їх реалізація гарантована загально-прийнятими заходами примусу, такими як: скасування акта правозастосування, дисциплінарна відповідальність посадової особи тощо. А у випадках, коли невиконання або порушення певного правила адміністративного процесу становить очевидну суспільну небезпеку, реалізація відповідної адміністративно-процесуальної норми забезпечується санкціями кримінально-правових та адміністративно-деліктних норм [11, с. 87]. Прийом законодавчої техніки, при якому не кожна адміністративно-процесуальна норма містить санкцію, не дозволяє вважати таку норму як таку, що не має санкції взагалі. Кожна норма повинна мати санкцію. Інакше вона перестане бути правовою нормою і перейде у розряд моральних норм суспільства.

Лише коли законодавець бажає підкреслити особливу важливість закріпленого в адміністративно-процесуальній нормі правила поведінки для всебічного, неупередженого, об'єктивного, оперативного розгляду і вирішення адміністративної справи, він забезпечує її окремою санкцією. Так, санкції норм, закріплених у розділі VI КАСУ, припускають можливість застосування до порушників правил адміністративного судочинства таких примусових заходів: попередження і видалення із залу судового засідання (за порушення порядку під час судового засідання і невиконання розпоряджень головуєчого судді), тимчасове вилучення доказів для вивчення судом (за ненадання без поважних причин витребуваних судом письмових або речових доказів), привід (у разі неявки за викликом суду осіб, явка яких є обов'язковою). Інший перелік заходів процесуального примусу (адміністративне затримання, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів) містить санкція ст. 260 КУпАП.

У цих випадках санкція виконує функцію забезпечення нормального протікання адміністративного процесу і не має на меті залучення до відповідальності порушника процесуального порядку до відповідальності.

Класифікуючи за ступенем визначеності заходів процесуального примусу, санкції адміністративно-процесуальних норм ділять на абсолютно визначені, відносно визначені та альтернативні.

Абсолютно визначена санкція чітко й однозначно фіксує міру негативного впливу на несумлінного учасника адміністративно-процесуальних правовідносин (ст. 270 КАСУ: до учасників адміністративного процесу та інших осіб за порушення порядку під час судового засідання або невиконання розпорядження головуєчого судді застосовується попередження).

Відносно визначена санкція, закріплюючи конкретну міру процесуального примусу, одночасно встановлює межі її

застосування (ч. 1 ст. 374 Митного кодексу України): допускається адміністративне затримання громадянина, який вчинив порушення митних правил, на строк до трьох годин [14, с. 288].

Альтернативна санкція являє собою перелік способів реагування на порушення або неналежне виконання правил адміністративного процесу. Конкретну міру (заходи) визначає суб'єкт правозастосування (згадувана раніше ст. 260 КУпАП).

На думку О. В. Кузьменко і Т. О. Гуржія, санкції деяких адміністративно-процесуальних норм можуть поєднувати ознаки відносної визначеності й альтернативності. Як приклад автори наводять ст. 325 КУпАП, яка свідчить, що в разі ухилення особи від відбування виправних робіт, застосованих за вчинення дрібного хуліганства, постановою судді невідбутий строк виправних робіт може бути замінено штрафом від трьох до семи неоподатковуваних податком мінімумів доходів громадян або адміністративним арештом з розрахунком один день арешту за три дні виправних робіт, але не більш як на п'ятнадцять днів [11, с. 88].

Таким чином, підводячи підсумок, можемо з упевненістю стверджувати, що структура адміністративно-процесуальних норм – це складне явище правової дійсності, яке багато в чому залишається спірним. Однак у зв'язку з тим, що адміністративно-процесуальні норми належать до системи правових, незважаючи на очевидну специфіку регульованих відносин, вони не втрачають жодної із загальних властивостей процесуальних норм.

Незважаючи на розбіжності в теоретичних поглядах, пріоритет тричленної структури адміністративно-процесуальних норм очевидний. Це підтверджується не тільки науковими дослідженнями, але й законодавчою практикою. Чітка узгодженість усіх трьох елементів адміністративно-процесуальної норми – гіпотези, диспозиції і санкції – основа успішної нормотворчості, а також правозастосовної діяльності учасників адміністративно-процесуальних відносин.

Незважаючи на розбіжності в теоретичних поглядах, пріоритет тричленної структури адміністративно-процесуальних норм очевидний. Це підтверджується не тільки науковими дослідженнями, але й законодавчою практикою. Чітка узгодженість усіх трьох елементів адміністративно-процесуальної норми – гіпотези, диспозиції і санкції – основа успішної нормотворчості, а також правозастосовної діяльності учасників адміністративно-процесуальних відносин.

## Література

---

1. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
2. Комаров С. А. Общая теория государства и права : учебник / С. А. Комаров. – М. : Юрайт, 1997. – 290 с.
3. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов ; авт. предисл. И. Ю. Козлихин. – науч. изд., [репринтное]. – М. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 430 с. ; Михайловский И. В. Очерки философии права / И. В. Михайловский. – Томск, 1914.
4. Голунский С. А. Теория государства и права / С. А. Голунский, М. С. Строгович. – М. : Госюриздат, 1940. – 304 с.
5. Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – № 51. – С. 1122.
6. Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35 (35–36, 37). – С. 1358. – Ст. 446.
7. Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
8. Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
9. Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
10. Краснянский В. Э. Правовая информация в системе государственного и хозяйственного управления / В. Э. Краснянский. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1985. – 104 с.
11. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій. – К. : Атіка, 2008. – 416 с.
12. Черданцев А. Ф. Специализация и структура норм права / А. Ф. Черданцев // Правоведение. – 1970. – № 1. – С. 44–45.
13. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
14. Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 38. – Ст. 288.