

Структура норм административного процессуального права

Во всех демократических государствах мира одним из атрибутов демократии является развитое административно-процессуальное законодательство. Четкое осознание правовых институтов административного процесса является основой демократического государственного строительства, ориентирует органы власти и их должностных лиц на всестороннее обеспечение прав и свобод граждан и иных субъектов административно-правовых отношений.

Не ставя перед собой задачу определения специфических черт административного процесса (а, как известно, этот вопрос является предметом достаточно острых дискуссий), следует отметить, что, как и в любой отрасли права, основным «строительным элементом» административного процессуального права выступает правовая норма. Исследование особенностей норм административно-процессуального права дает возможность четко осознать критерии, а так же потребности эффективного формирования правил поведения, регулирующих общественные отношения, составляющие в своей совокупности предмет правового регулирования данной отрасли. Для правильного анализа и толкования норм административно-процессуального права большое практическое значение имеет решение вопроса об их структуре.

Структура нормы права - это ее внутренне строение, деление ее на составляющие элементы². Процессуальная норма, подобно любой правовой норме, так же имеет четкое внутреннее строение, призванное обеспечить тесную взаимосвязь ее отдельных частей, создавая тем самым устойчивый порядок ее применения³. Особенную актуальность этот тезис приобретает в контексте регулирования административно-процессуальной деятельности.

Еще в начале прошлого столетия многими юристами поддерживалась идея двучленного построения правовой нормы. Исходя из этого постулата, они признавали существование норм, которые не обеспечивались санкциями⁴. Однако этот взгляд подвергался критике на том основании, что в представлении о двухэлементном строении правовой нормы не отражено такое специфическое качество права, как обеспечение каждой его нормы государственным принуждением.

Мнение о трехчленном строении нормы права является наиболее распространенным и стало, в некоторой степени, традиционным. Оно было высказано С.А. Голунским и М.С. Строговичем в одном из первых учебников

¹ младший научный сотрудник НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины

² Загальна теорія держави і права [Текст] і підруч. / М.В.Цвік, О.В. Пстрипін, Л.В. Авраменко та ін. ; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. - Харків : Право, 2009. - С 233.

³ Комаров, С.А. Общая теория государства и права [Текст] : учебник / С.А. Комаров. - М., 1997. с. 261-262.

⁴ Коркунов Н.М.. Лекции по общей теории права. СПб, 1909, стр. 129, 136; И.И. Михайловский. Очерки философии права. Томск, 1914, стр. 254, 256.

по теории государства и права¹ и впоследствии воспринято шпорами последующих поколений.

Сторонники традиционного взгляда на строение правовых норм утверждают, что в норме права в первую очередь перечислены условия, при которых она подлежит использованию - «гипотеза»; далее излагается само правило поведения - «диспозиция»; в качестве последнего элемента норма содержит указание на последствия неисполнения этого правила — «санкция». Иными словами, любая норма права может быть изложена в виде формулы «если - то - иначе». Образно говоря, без диспозиции норма является невероятной, без гипотезы - бессмысленной, без санкции – несостоятельной.

По нашему мнению, конструкция правовой нормы по формуле «если - то - иначе», является справедливой и для норм административного процессуального права.

Первая часть этой формулы - «если» - должна содержать описание условий действия правовой нормы: времени, субъектов, фактических обстоятельств. Эта часть носит название «гипотезы». При наличии указанных в ней жизненных обстоятельств реализуется соответствующая диспозиция. Через гипотезу абстрактный вариант поведения соотносится с конкретным случаем правовой действительности, определяя необходимые структурные элементы самой гипотезы.

Гипотезы административно-процессуальных норм имеют несколько разновидностей. В зависимости от степени определенности выраженных в них условий, гипотезы распределяют на абсолютно определенные и относительно определенные.

Относительно определенная гипотеза предоставляет участникам административно-процессуальных правоотношений возможность самостоятельно избирать стратегию поведения, решая в каждом конкретном случае вопрос о наличии или отсутствии условий вступления административно-процессуальной нормы в действие. В большинстве случаев подобные гипотезы формулируются с использованием словесных конструкций: «в случае», «при необходимости», «когда есть основания», «учитывая обстоятельства», «по инициативе» и т.д.

Так, в соответствии со ст. 262 Кодекса Украины об административных правонарушениях² (далее КУоАП), административное задержание проводится органами внутренних дел в случаях, когда есть основания полагать, что лицо занимается проституцией. Или, в соответствии с ч. 4 ст. 142 Кодекса административного судопроизводства Украины³ (далее КАСУ), в исключительных случаях, когда это необходимо для объективного установления обстоятельств дела, во время допроса лиц не достигших совершеннолетия, из зала судебного заседания определением суда может быть удалена та или иная особа, которая принимает участие в деле.

Абсолютно определенная гипотеза не дает участникам

¹ Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М., Госюриздат, 1940, стр. 251-253.

² Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984 - 1984 р., № 51, стор. 1122.

³ Відомості Верховної Ради України від 09.09.2005 - 2005 р., № 35, / 35-36, 37 /, стор. 1358, стаття 446.

правоотношений права выбирать, поскольку всегда четко определяет порядок применения административно-процессуальной нормы. Они могут действовать единственно возможным способом, прямо описанным гипотезой. Соответствующий вопрос уже не предоставляется к рассуждению субъекта правоприменения - он однозначно решен законодателем. Даже если участники административно-процессуальных отношений выберут иной вариант поведения, приводящий к тому же результату, это будет считаться неисполнением нормы права, следовательно, ее нарушением со всеми вытекающими, в том числе неблагоприятными, последствиями.

Например, ст. 7 Закона Украины «Об обращениях граждан»¹ гласит: если вопросы, поднятые в обращении, не принадлежат полномочиям субъекта, оно пересылается по принадлежности соответствующему органу или должностному лицу.

Еще одним классификационным признаком гипотез административно-процессуальных норм является объем условий их действия. Гипотезы разделяют на простые и сложные. В простой гипотезе указывается только одно условие реализации правовой нормы. Примером такой гипотезы может служить ч. 1 ст. 23 Закона Украины «Об исполнительном производстве»²: «Государственный исполнитель отказывает в принятии к производству исполнительного документа, срок предъявления, к принудительному исполнению которого истек».

Сложная гипотеза вмещает в себе несколько обстоятельств, каждое из которых в отдельности или вместе предполагают применение административно-процессуальной нормы. В свою очередь среди таких гипотез выделяют альтернативные и комплексные.

Наличие одного обстоятельства из нескольких установленных в альтернативной гипотезе является достаточным основанием вступления в действие административно-процессуальной нормы. Примером тому служит ст. 8 Закона Украины «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»³: «Административный надзор прекращается постановлением суда по представлению начальника органов внутренних дел: а) в случае погашения или снятия судимости с лица, пребывающего под надзором; б) досрочно, если поднадзорный перестал быть опасным для общества и позитивно характеризуется по месту работы и проживания».

Комплексная гипотеза предполагает несколько условий, одновременное наступление которых приводит к возникновению соответствующих административно-процессуальных последствий. При «том отдельно взятое условие не является достаточным основанием реализации административно-процессуальной нормы. Например, в соответствии со ст. 8 Закона Украины «Об обращениях граждан», не рассматриваются повторные заявления одним и тем же органом от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, если

¹ Відомості Верховної Ради України від 19.11.1996 - 1996 р., № 47, стаття 256.

² Відомості Верховної Ради України від 18.06.1999 - 1999 р., № 24, стаття 207.

³ Відомості Верховної Ради України від 27.12.1994 - 1994 р., № 52, стаття 455.

первое решено по сути.

Существование неопределенных гипотез не представляется реальным не только в административном процессе, но и в правовой действительности вообще. В.Э.Краснянский вполне доказательно полагает, что таких гипотез нет, так как в противном случае либо было бы неясно, в каких случаях следует руководствоваться данной нормой права, либо сводится к нулю ее обязательность¹.

Следующим элементом формулы правовой нормы является диспозиция. Диспозиция административно-процессуальной нормы — это правило поведения, в соответствии с которым при наличии предусмотренных гипотезой обстоятельств действуют участники административно-процессуальных отношений.

Диспозиции классифицируются по степени определенности (конкретизации закрепленного правила поведения) как определенные, относительно-определенные и бланкетные.

Наиболее проста в понимании определенная диспозиция административно-процессуальной нормы, так как она совершенно четко и ясно обозначает требуемое единственно возможное поведение, не допуская сомнений и альтернатив. Так, в ч. 2 ст. 11 КАСУ установлено, что суд рассматривает административные дела не иначе как по исковому заявлению, поданному согласно требованиям данного Кодекса, и не может выходить за рамки исковых требований.

Относительно-определенная диспозиция, называемая еще альтернативной, закрепляя несколько вариантов возможного поведения, предоставляет субъектам административно-процессуальных отношений право выбора в установленных рамках. Пример - ст. 260 КУоАП, устанавливающая в предусмотренных случаях возможность применения к лицу принудительных мер, направленных на обеспечение производства по делу об административных правонарушениях: административное задержание, личный осмотр, осмотр вещей, изъятие вещей и документов.

Значительный научный (теоретический) интерес представляет бланкетная диспозиция административно-процессуальной нормы. Она описывает правило поведения в самой общей форме, никак его не конкретизируя. Конкретизацию или разъяснение по поводу образа действия следует искать в иных нормах или нормативных актах, к которым отсылает диспозиция. Часто, бланкетная диспозиция относится не к какой-то отдельной процессуальной норме, а к целой группе норм, комплексу меняющихся правил. Поэтому можно сказать, что бланкетная диспозиция включает в себя меняющийся элемент.

Бланкетная диспозиция административно-процессуальной нормы переадресовывает субъекта правоприменения к иным положениям того же нормативного акта или, что происходит чаще, к иным нормативным актам. В последнем случае она часто не содержит ссылки на конкретную норму.

¹ Краснянский, В.Э. Правовая информация в системе государственного и хозяйственного управления [Текст] / В.Э. Краснянский : - Л.: Изд-во ЛГУ, 1985.

Обычно, законодатель ограничивается указанием на: а) название соответствующего нормативного акта; б) тип нормативных актов, где следует искать корреспондирующую юридическую норму; в) субъекта издания нормативного акта; г) сферу действия соответствующего нормативного акта; д) законодательство Украины вообще. Во всех обозначенных случаях задание по отысканию необходимой нормы ложится непосредственно на субъекта правоприменительной деятельности¹.

Несмотря на теоретический интерес, для целей практического применения в административном процессе, бланкетная норма является наиболее сложной, неудобной, поскольку норма административного процессуального права тогда выполняет свое назначение, когда совершенно четко и однозначно регулирует возникшее общественное отношение. В силу же специфики структуры бланкетной нормы в ней отсутствует четкость и определенность, а поэтому можно говорить, что наличие подобных норм права затрудняет правоприменение, поведение участников правоотношения. Очевидно, что в нормах регулирующих административно-процессуальную деятельность следует избегать бланкетных норм, что обусловлено не только спецификой процессуальных норм, но и особенностями регулируемых отношений.

Некоторая неопределенность в формулировке диспозиции процессуальной нормы позволяет уполномоченным субъектам по своему усмотрению определять в каждом конкретном случае вариант поведения, в рамках, установленных правовым предписанием. Бланкетные диспозиции материальных норм способствуют развитию правопонимания субъектов отношений, но требуют четких формулировок процессуальных норм права, для обеспечения успешного процесса их реализации. Такой порядок регулирования возможен лишь при высоком уровне правовой культуры участников правоотношений.

Существует мнение, что не все нормы права состоят из совокупности одинаковых элементов. Это обуславливается их разным функциональным назначением, целями и задачами, стоящими перед ними. Наибольшие проблемы возникают с последней структурной частью правовых норм - санкцией.

По мнению А.Ф. Черданцева, учет функциональной специализации Правовых норм является непременным условием методологически правильного подхода к вопросу о структуре норм права. Он позволяет видеть тесное переплетение, функциональные связи норм права в процессе регулирования общественных отношений и, в частности, дает возможность сделать заключение о том, что каждой норме права, для того чтобы быть обеспеченной принудительной силой государства, совсем необязательно иметь в качестве своего структурного элемента санкцию².

¹ Кузьменко, О.В.. Адміністративно-процесуальне право України [Текст]: підруч. / О.В. Кузьменко, Т.О.Гуржш, - К. :Атіка, 2008.-С. 86.

² Черданцев, А.Ф. Специализация и структура норм права [Текст] / А.Ф. Черданцев // Правоведение. - 1970.- №1.-С.44-45.

Высказывая схожие взгляды на санкцию в структуре административно-процессуальных норм, Э. Ф. Демский считает, что специфика административно-процессуальных норм проявляется в том, что в большинстве случаев они содержат только правила поведения — диспозицию, характерным признаком которой является императивность, а такой структурный элемент как санкция отсутствует, поскольку в противном случае процессуальная норма превратилась бы в материальную¹.

Следует отметить, что дистанцирование санкции от гипотезы и диспозиции встречается чаще, чем их комплексное присутствие, что и позволяет, наряду с другими моментами, говорить о том, что трехчленная структура административно-процессуальной нормы нехарактерна для действующего законодательства Украины.

В целом же, проблема наличия или отсутствия санкций у административно-процессуальных норм существует еще и потому, что правоприменительная практика опирается в ходе реализации санкций на ограниченное количество способов реакции на правонарушение.

Разделяя классические взгляды на структуру норм и признавая существование в нормах административного процессуального права элемента «иначе», то есть соответствующей санкции, нам необходимо определить, что следует понимать под этим термином, который в юриспруденции используется в нескольких аспектах.

Так, «санкция» может обозначать утверждение, одобрение, разрешение какого-либо акта. Этот же термин может нести иную смысловую нагрузку и пониматься как меры воздействия, применяемые в случае неисполнения правового предписания. «Санкцией» же называют и наказание, которому подвергается правонарушитель.

Санкция административно-процессуальной нормы - это стимул к выполнению содержащегося в норме права предписания. Она может быть положительной, содержащей обещание поощрения, или отрицательной - угрожающей наказанием.

Заметим, лишь незначительная часть административно-процессуальных норм характеризуется «собственными» санкциями. В этом нет объективной необходимости, ведь их реализация гарантирована общепринятыми мерами принуждения, такими как: отмена акта правоприменения, дисциплинарная ответственность должностного лица и т.д. А в случаях, когда неисполнение или нарушение определенного правила административного процесса составляет очевидную общественную опасность, реализация соответствующей административно-процессуальной нормы обеспечивается санкциями уголовно-правовых и административно-деликтных норм². Прием законодательной техники, при котором не каждая административно-процессуальная норма содержит санкцию, не позволяет считать такую норму вообще не имеющей

¹ Демський, Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України [Текст] : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. - К. : Юрінком Інтер, 2008. - С. 56.

² Кузьменко, О.В.. Адміністративно-процесуальне право України [Текст]: підруч. / О.В. Кузьменко, Т.О.Гуржій, - К. : Атіка, 2008. - С. 87.

санкции. Каждая норма должна иметь санкцию. Иначе она перестанет быть правовой нормой и перейдет в разряд моральных норм общества.

Лишь когда законодатель желает подчеркнуть особенную важность закрепленного в административно-процессуальной норме правила поведения для всестороннего, непредвзятого, объективного, оперативного рассмотрения административного дела, он обеспечивает ее отдельной санкцией.

Так, санкции норм, закрепленных в разделе VI КАСУ, предполагают возможность применения к нарушителям правил административного судопроизводства таких принудительных мер: предупреждение и удаление из зала судебного заседания (за нарушение порядка во время судебного заседания и невыполнение распоряжений председательствующего судьи), временное изъятие доказательств для изучения судом (за непредоставление без уважительных причин истребованных судом письменных или вещественных доказательств), привод (в случае неявки по вызову суда лиц, явка которых является обязательной). Иной перечень мер процессуального принуждения (административное задержание, личный осмотр, осмотр вещей, изъятие вещей и документов) содержит санкция ст. 260 КУоАП.

В этих случаях санкция исполняет функцию обеспечения нормального протекания административного процесса и не преследует цель привлечения к ответственности нарушителя процессуального порядка к ответственности.

Классифицируя по степени определенности мер процессуального принуждения, санкции административно-процессуальных норм делят на абсолютно определенные, относительно определенные и альтернативные.

Абсолютно определенная санкция четко и однозначно фиксирует меру негативного воздействия на недобросовестного участника административно-процессуальных правоотношений (ст. 270 КАСУ: к участникам административного процесса и другим лицам за нарушение порядка во время судебного заседания или неисполнение распоряжения председательствующего судьи применяется предупреждение).

Относительно-определенная санкция, закрепляя конкретную меру процессуального принуждения, одновременно устанавливает рамки ее применения (ч.1 ст. 374 Таможенного кодекса Украины¹: ... допускается административное задержание гражданина, который совершил нарушение таможенных правил, на срок до трех часов).

Альтернативная санкция представляет собой перечень способов реагирования на нарушение или ненадлежащее исполнение правил административного процесса. Конкретную меру (меры) определяет субъект правоприменения (упоминаемая ранее ст. 260 КУоАП).

По мнению О.В. Кузьменко и Т.А. Гуржия, санкции некоторых административно-процессуальных норм могут совмещать признаки относительной определенности и альтернативности. В качестве примера, авторы приводят ст. 325 КУоАП, которая гласит, что в случае уклонения лица от отбывания исправительных работ, примененных за совершение мелкого

¹ Відомості Верховної Ради України від 27.09.2002 - 2002 р., № 38, стаття 288.

хулиганства, постановлением судьи неотбытый срок исправительных работ может быть заменен штрафом от трех до семи необлагаемых налогом минимумов доходов граждан или административным арестом с расчетом один день ареста за три дня исправительных работ, но не более чем на пятнадцать суток¹.

Таким образом, подводя итог, можем с уверенностью утверждать, что структура административно-процессуальных норм - это сложное явление правовой действительности, во многом остающееся спорным. Однако, в связи с тем, что административно-процессуальные нормы принадлежат к системе правовых, несмотря на очевидную специфику регулируемых отношений, они не теряют ни единого из общих свойств процессуальных норм. Несмотря на разногласия в теоретических воззрениях, приоритет трехчленной структуры административно-процессуальных норм очевиден. Это подтверждается не только научными исследованиями, но и законодательной практикой. Четкая согласованность всех трех элементов административно-процессуальной нормы - гипотезы, диспозиции и санкции - основа успешного нормотворчества, а так же, в последующем, правоприменительной деятельности участников административно-процессуальных отношений.

¹ Кузьменко, О.В.. Адміністративно-процесуальне право України [Текст]: підруч. / О.В. Кузьменко. Т.О.Гуржій, - К.: Атіка, 2008. - С 88.