

## СООТНОШЕНИЕ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА И ИНЫХ ПРАВОВЫХ НОРМ

Регуляторами общественных отношений выступают правовые нормы. В связи с этим очевидно, что каждая норма права должна быть некоторым образом реализована, то есть обязана исполнять роль регулятора связей и явлений общественно-правовой среды, содержать реальные возможности практического внедрения в жизнь (то есть применения).

Процессуальные правовые нормы тесно связаны с материальными нормами, имеют много общего. Вместе с тем, процессуальные нормы явно отличаются от материальных. Важно, как представляется, при исследовании соотношения норм административного процессуального права и материального административного права учитывать особенности сферы регулятивного действия этих норм.

В отечественной научной литературе проблема соотношения административных процессуальных норм и норм материального административного права является достаточно сложной, в свете судебной и административной реформ, которые проводятся в стране, изучение этой проблематики значительно актуализируется.

Существуют две главные научные концепции взаимодействия административного процессуального права и материального административного права. Первая концепция, как сложилось исторически, провозглашает единство - административный процесс выступает институтом административного права<sup>2</sup>. Соответственно, в рамках общего административного права органично соединяются материальные и процессуальные нормы. Так констатация деления административного права

---

<sup>1</sup> Младший научный сотрудник НИИ государственного строительства и местного самоуправления НАПрН Украины

<sup>2</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. - К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. - С. 491.; Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. // Изд. 3-е, перераб. и доп. -М.: Юристь, 2002. - С. 192.

на «нормы-компетенции» и «нормы, определяющие порядок реализации компетенции» привел Н.Г. Салищеву к делению материального права, а не выделению процессуального из материального<sup>1</sup>.

В своей работе С.Л. Горева поддерживает идею о выделении в рамках административного права материальных и процессуальных норм, указывая на то, что значительная часть норм административного права находится в зависимости от порядка реализации прав и обязанностей участников административно-правовых отношений<sup>2</sup> а именно регламентируется процессуальными нормами.

Представители другой концепции придерживаются точки зрения, в соответствии с которой административное процессуальное право выступает в качестве отдельной отрасли<sup>3</sup>. При этом тесная связь норм административного процессуального права с нормами материального административного права не утрачивается. В свете оживленной кодификации административного процессуального законодательства, правовой практики, что сложилась, эта концепция является более адекватной отечественной правовой действительности. (следовательно, административные процессуальные нормы обеспечивают реализацию на практике предписаний, содержащихся в материальных нормах административного права. Исходя из этого, совокупность административно-правовых отношений, урегулированных административными процессуальными нормами, составляет специфическое и самостоятельное явление, которое принято называть административным процессом.

Административные процессуальные нормы, как считает О.В. Кузьменко, - это установленные государством и обеспеченные ее принуждением общеобязательные правила поведения, которые регулируют специфические общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации

---

<sup>1</sup> Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. - М.: Наука, 1970. - С. 16.

<sup>2</sup> Горьова С.Л. Норми адміністративного права (питання теорії) // За ред. проф. А.О. Селіванова. -К.: Парламентське вид-во, 2000. - С.5

<sup>3</sup> Кузьменко О.В., Гуржий Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / За ред. О.В.Кузьменко. - К.: Атіка, 2008. — С. 7.; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. - СПб.: Издательство «Юридический центр «Пресс», 2004. - С. 18.

административных процессуальных форм применения материальных норм права<sup>1</sup>. Необходимо согласиться с мнением автора, но следует учитывать, что не все материальные нормы осуществляются через процессуальные, так как понятие «реализация норм» шире понятия «процесс», который состоит в применении норм материального права.

Значительное количество материальных административных норм реализуются без установленного процессуального порядка, избегая административной процессуальной формы. Это случаи исполнения и использования материальных норм, реализации их требований даже через бездействие. В отличие от применения, эти формы правореализации (так называемые формы непосредственной реализации) осуществляются субъектами как наделенными, так и не наделенными властными полномочиями (государственные органы и общественные объединения, учреждения, предприятия, организации, граждане и т.д.). Исполнение административных правовых норм состоит в следовании участниками правоотношений предписаниям, которые содержатся в нормах, касаемо их обязанностей. Использование административных правовых норм - это активное поведение субъектов правоотношений касаемо добровольного осуществления предоставленных прав в сфере государственного управления<sup>2</sup>.

Исходя из положений общей теории права, применение правовых норм - это правовая форма деятельности уполномоченных на то органов государства и должностных лиц в реализации предписаний норм права касаемо конкретных жизненных случаев посредством вынесения индивидуально-конкретных решений<sup>3</sup>. Уполномоченные субъекты в данном случае действуют в публичных интересах, в порядке и процессуальных формах, установленных законом.

---

<sup>1</sup> Кузьменко О.В. Нормы адміністративно-процесуального права: теоретичний аспект // Юридична Україна. - 2005. - № 4. - С. 35

<sup>2</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. -К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. -С. 491

<sup>3</sup> Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. - М.: «Юридическая литература», 1976. - С. 23.

В.С. Основин писал, что процессуальные нормы в государственном праве устанавливают порядок осуществления предписаний тех норм права, для реализации которых необходима особенная процессуальная процедура. Например, нормы, которые закрепляют право вступления в гражданство и выхода из него. Именно наличие такого рода норм в государственном праве обуславливает необходимость в специальных процессуальных (процедурных) нормах<sup>1</sup>.

Под применением административных правовых норм понимают разрешение конкретных вопросов посредством принятия властным субъектом в установленном (процессуальном, процедурном) порядке обязательных для исполнения юридически-властных решений (актов). Поэтому все варианты издания административных актов являются конкретными случаями осуществления административного процесса. К особенностям указанной формы реализации юридических норм можно отнести такие: субъектами ее осуществления являются органы (организации, должностные лица), наделенные властными полномочиями; она имеет государственно-властный характер, решения обеспечиваются силой принуждения государства; она завершается принятием индивидуально-конкретного акта управления, обязательного для исполнения (нормативно-правового акта).

Однако, хотя субъекты административной юрисдикции и играют ведущую роль в организации и осуществлении рассмотрения административных дел, это не значит, что другие участники административного процесса являются лишь наблюдателями этой деятельности<sup>2</sup>.

Рассматривая вопросы соотношения норм административного процессуального права и материального административного права в аспекте всего указанного выше, можно говорить, что применение материальных

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Кузьменко О.В. Нормы административно-процессуального права: теоретичний аспект // Юридична Україна. - 2005. - № 4. - С. 35.

правовых административных норм требует от соответствующих компетентных субъектов осуществления определенной деятельности, направленной на их реализацию. Так как такое применение связано с деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, абсолютно очевидно, что оно может иметь место лишь в случае соблюдения установленной процедуры, регламентация которой находит выражение в административных процессуальных нормах. С момента появления какой-либо нормы административного процессуального права, реализация (определенный этап реализации) обслуживаемой ею материальной нормы берется в строгие процедурные рамки, вне которых ее функционирование становится объективно невозможным. В ином случае, согласно П.М. Рабиновичу, материальная норма, лишенная процессуального обеспечения не будет действовать<sup>1</sup>. И наоборот, вне действия материальной нормы невозможна и форма ее реализации, представленная процессуальными нормами. Существование процессуальных норм права без регулирующих определенные общественные отношения материальных норм, реализация которых обеспечивается соответствующими процессуальными предписаниями, лишена смысла.

Общепризнано, что материальные нормы первичны, они устанавливают правила, стремясь влиять на поведение участников правоотношений, само содержание отношений. Если материальные нормы предусматривают права и обязанности субъектов права в сфере материальных и нематериальных благ, закрепляют юридические факты, которые образуют, изменяют и прекращают правоотношения, устанавливают дефиниции, компетенцию различных органов в сфере применения законодательства, то процессуальные нормы выполняют служебную роль, являются средством реализации материальных предписаний, должны обеспечивать результат, на который направлена сущность и содержание закона, определяют порядок осуществления прав, свобод и обязанностей участников отношений. В контексте

---

<sup>1</sup> 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.

правоприменительной деятельности, нормы административного процесса: фиксируют цели и задания правоприменения; определяют пути достижения поставленной цели; в общей форме, а в ряде случаев абсолютно конкретно, устанавливают средства достижения цели, указывают сроки, в которые цель должна быть осуществлена; содержат указания на возможность и рамки использования материальных, социально-политических, идеологических, организационных и собственно юридических средств обеспечения эффективности реализации правовых актов.

Если материальные нормы права определяются объективными закономерностями общественного развития, то для процессуальных норм характерным есть то, что они обусловлены особенностями материальных норм той отрасли права, с которой они наиболее тесно связаны и потребности которой обслуживают. В контексте проблематики статьи это позволяет говорить о своеобразном второстепенном характере административных процессуальных норм, о том, что именно их существование подчинено общему заданию обеспечения реализации соответствующих материальных норм права.

В отечественной юридической литературе подобные мысли уже высказывались. Так, давая характеристику гражданскому процессуальному и уголовному процессуальному праву, С.С. Алексеев<sup>1</sup> рассматривает их как «надстройку» над соответствующими отраслями. Согласно М.Д. Шаргородскому и О.С. Иоффе<sup>2</sup>, «процессуальное право является необходимым дополнением уголовного, гражданского и административного права». Как считал В.М. Горшенёв, процессуальное право призвано обслуживать потребности реализации норм материального права, является производным от последнего и имеет по отношению к нему всегда подчиненный, вспомогательный характер<sup>3</sup>.

Однако, сам факт вторичности административных процессуальных норм

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. - 2-е изд., перераб. и доп. - М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.-С.288.

<sup>2</sup> Иоффе О.С, Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. - М: Госюриздат, 1961. - С. 218.

<sup>3</sup> Теория юридического процесса // Под ред. проф. Горшенева В.М. - Х.: «Вища школа», 1985. - С. 20.

по отношению к материальным административно-правовым нормам не является предлогом для непризнания их предметной автономности. Второстепенность процессуальных норм не обозначает, что они непосредственно производятся материальными нормами. Как справедливо указывает В.О. Лучин: «какие-либо процессуальные отношения возникают по поводу и в связи с материально-правовым отношением, но не непосредственно из него как юридического факта»<sup>1</sup>. В данном случае производную природу процессуального права следует рассматривать исключительно в общем аспекте, когда одно явление становится толчком для возникновения другого, качественно отличного от первого.

Не вызывает сомнений тот факт, что административные процессуальные нормы наиболее тесно и разнообразно связаны с материальными административно-правовыми нормами. Между тем, вышеуказанное не исключает возможности их связи и проникновения в другие отрасли права. Правоприменительная деятельность субъектов управления довольно часто сталкивается с жизненными фактами, решение которых может быть осуществлено посредством применения не только административно-правовых норм, но и норм финансового, налогового, земельного, трудового, а также других отраслей права.

Административный процесс существует не только в рамках одноименной отрасли права, но и вне административного материального права. Административные процессуальные нормы не являются производными от финансового, трудового, земельного и других материальных отраслей права, но и в соответствующих масштабах обслуживают их потребности, служат той правовой формой, которая обеспечивает их реализацию.

Таким образом, на административные процессуальные нормы возлагается задание обслуживания целого ряда материальных отраслей. Специфика взаимосвязей норм административного процессуального права с

---

<sup>1</sup> Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. - М.: «Юридическая литература», 1976. - С. 23.

нормами других отраслей отечественного права обусловлена его многоотраслевым характером регулятивного влияния<sup>1</sup>.

Так как вступление в действие ряда процессуальных норм имеет место лишь на определенном отрезке процедуры реализации норм материального права, то становится возможна вести речь о временном предшествовании действия последнего. Однако, данное правило не может распространяться на все, без исключения, нормы административного процессуального права. Исключение составляют административные процессуальные нормы которыми регламентируется начальный этап реализации корреспондирующих материальных норм.

Это исключение, опять же, подтверждает актуальность выдвинутой выше идеи, следуя которой материальная норма, чья реализация предусматривает установленную административным законодательством процедуру, ни в коем случае не может быть задействована вне рамок данной процедуры, а поэтому, ее реализация не может предшествовать вступлению в действие специального процессуального механизма. Формальное же выражение последнего всегда осуществляется в конкретной норме (нормах) административного процессуального права. Следовательно, так или иначе, начало реализации материальной нормы становится возможным лишь через одновременную реализацию одной или нескольких корреспондирующих норм.

Не стоит забывать об еще одной особенности соотношения норм административного процессуального права и материального административного права, обусловленную спецификой отношений, регулируемых последними. Процессуальной формы реализации требуют не только нормы административного права, которые регулируют юрисдикционную (правоохранительную) деятельность уполномоченных субъектов, но и нормы, заданием которых является регулирование широкого спектра неконфликтных правоотношений.

---

<sup>1</sup> Кузьменко О.В. Норми адміністративно-процесуального права: теоретичний аспект // Юридична Україна. - 2005. - № 4. - С. 35



В развитии проблемы, которая рассматривается, прослеживается достаточно четкая закономерность: взаимная, пусть и не равнозначная, взаимозависимость материальных административных норм и административных процессуальных норм. Последние лишь в генетическом отношении производные от материальных норм, они исполняют служебную роль по отношению к нормам административного права. А они в свою очередь не могут быть реализованы вне процессуальной формы, установленной нормами административного процессуального права.

Подводя итог проведенному анализу соотношения норм административного процессуального права и материального административного права, необходимо обратить внимание на следующее: а) критерием их разграничения и одновременно взаимосвязи является их относительная самостоятельность, взаимозависимость, обусловленная служебной ролью процессуальных норм по отношению к нормам материальным и возможность реализации последних исключительно через применение процессуальных норм; б) в административном праве существует целый комплекс материально-правовых норм, реализация которых возможна лишь посредством юридически значимой деятельности уполномоченных субъектов, урегулированной административными процессуальными нормами; в) административные процессуальные нормы обеспечивают реализацию не только норм материального административного права; г) нормы административного права регулируют как правоприменительную деятельность позитивного характера, так и юрисдикционную.

Приведенный анализ соотношения административных процессуальных норм и административных материальных норм предоставляет основания утверждать, что административные процессуальные нормы составляют самостоятельную отрасль права - административное процессуальное право.