

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ, ФІНАНСОВОГО ПРАВА

УДК 342.922.343.353

Бондаренко В. А., к.ю.н., доцент кафедри іноземних мов ЛьвДУВС

### Форми реалізації адміністративно-правових норм: теоретичні аспекти

У статті досліджуються теоретичні аспекти реалізації форм норм адміністративного права: зміст, функціональна специфіка, характер взаємозв'язку з різними елементами механізму правового регулювання, ступінь визначеності змісту та міри суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

**Ключові слова:** норми адміністративного права, реалізація норм, форми реалізації норм.

В статье исследуются теоретические аспекты реализации форм норм административного права: содержание, функциональная специфика, характер взаимосвязи с различными элементами механизма правового регулирования, степень определенности содержания и меры субъективных прав и юридических обязанностей.

**Ключевые слова:** нормы административного права, реализация норм, формы реализации норм.

The article deals with the theoretical aspects of implementation of forms of administrative law norms: content, functional specificity, the nature of the relationship with the different elements of the mechanism of legal regulation, the degree of definiteness of the content and extent of subjective rights and legal obligations.

**Key words:** standards of administrative law, implementation of standard, forms of standards realization.

**Постановка проблеми.** Одним із найбільш актуальних теоретико-правових завдань у сучасних умовах стає пошук шляхів, способів і засобів вдосконалення реалізації адміністративно-правових норм, підвищення її ефективності, оскільки вжиті в даному напрямку на практиці заходи нерідко виявляються малорезультативними, їх здійснення часто спричиняє за собою ще більшу неузгодженість системи правозастосування, а зрештою – істотні збої в роботі органів виконавчої влади у цілому. Разом з тим управління у правовій державі передбачає повагу до закону, суворе дотримання юридичних норм. У зв'язку з цим теоретичні проблеми реалізації норм права набувають особливої практичної значущості. Необхідно провести аналіз правореалізуючої діяльності в різних аспектах, бо шлях від створення закону до втілення його приписів у фактичну поведінку людей досить складний та залежить від багатьох чинників.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти реалізації норм адміністративного права висвітлювались у роботах українських та зарубіжних вчених-адміністративістів, зокрема: В. Авер'янова, Т. Гуржія, А. Комзюка, О. Кузьменко, Н. Пархоменко, М. Труфанова та ін. Однак динамічні зміни у сучасному суспільстві, у зв'язку реформуванням економіки та органів виконавчої влади, викликають необхідність комплексного аналізу ефективності застосування адміністративного права з позиції юридичної науки. У зв'язку з цим теоретичні проблеми форм реалізації норм права набувають особливої практичної значущості.

**Метою** даної статті є дослідження юридичного процесу реалізації адміністративно-правових норм у всіх галузях правозастосування і правотворчості.

**Виклад основного матеріалу.** Проблема реалізації норм права глибоко досліджена в загальній теорії права. Детально у юридичній науці проаналізовано специфіку реалізації норм трудового і кримінального права. Останнім часом з'явилися серйозні дослідження застосування норм конституційного права. Але значно меншою мірою досліджено форми, порядок і особливості застосування найбільш різноманітних, з яскраво вираженою специфікою, норм адміністративного права.

На думку російського вченого М. Труфанова, спеціальний теоретичний аналіз реалізації норм адміністративного права в юридичній літературі зустрічається рідко і в основному свідчить про принципово різний підхід до розуміння сутності застосування даного виду правових норм. Зокрема, відсутній єдиний погляд у питаннях про зміст правової політики в області застосування норм адміністративного права, про стадії процесу застосування норм адміністративного права, про функції й зміст правозастосовних актів [1].

У сучасних умовах у державі на порядок реалізації норм адміністративного права впливають ряд детермінуючих чинників, до яких доцільно віднести:

- надзвичайно інтенсивний ріст ділової активності населення та швидке старіння адміністративного законодавства;

- необхідність проведення ефективної роботи з розвитку та вдосконалення адміністративного законодавства, організації правильного і точного його застосування у всіх сферах діяльності органів державної та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

- відповідність всіх процедур реалізації адміністративно-правових норм конституційним принципам поваги прав, свобод людини і громадянина, що особливо актуально у зв'язку з реформами у сфері державного управління з метою створення умов для якісного та дієвого захисту суб'єктивних прав і свобод;

- динамізм і багатогранність об'єктів адміністративно-правового регулювання, які забезпечують пріоритет публічних інтересів, застосовуючи імперативні методи;

- доцільність впровадження: регуляторного публічного адміністрування, публічно-адміністративної діяльності з надання послуг, скерованого публічного адміністрування, публічного адміністрування, пов'язаного з плануванням;

- впровадження інформаційних технологій, що обумовлює розвиток інформаційно-адміністративного права, яке складається з чотирьох складових: адміністративно-комунікаційного права, яке стосується інформаційних відносин між державою і громадянином; інформаційного права; адміністративно-організаційного права, яке стосується внутрішньої структури системи публічної адміністрації; регулятивного права для приватного інформаційного сектору економіки та права щодо обігу даних, які пронизують всі три інші складові;

- імплементацію адміністративного права Європейського Союзу, що вимагає юридичної формалізованості, процедурних гарантій та критеріїв пропорційності й рівності в застосуванні права (наприклад: за допомогою права керують використанням відповідних правових інструментів, зокрема коли приписується певна черговість фаз виконання та застосування засобів примусу, законодавчі акти – Закон Федеративної республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру», Кодекс адміністративного провадження Республіки Польща [2, с. 369];

- розбіжності, які зумовлені мовними особливостями (з позиції математичної лінгвістики, що обумовлено теорією мови, або психолінгвістикою у плані кібернетичної

фізіології вищої нервової діяльності та інженерної лінгвістики) у процесі імплементації адміністративного законодавства Європейського Союзу;

- різницю між традиційними і сучасними товариствами. Перші характеризуються високою інтегрованістю індивіда в групі і груп між собою за допомогою сплаву з політики, релігії та права шляхом виключно механічної солідарності. У той час як у других уже далеко просунувся соціальний розподіл: солідарність заснована на цьому поділі та носить органічний характер, держава є інституціональним виявом цього поділу, нарешті, адміністративне (доповнення наше. — *В.Б.*) право, отримуючи автономію стосовно інших форм соціального регулювання, має всі необхідні умови для поширення сфери свого застосування (аспект юридичної антропології щодо імплементації адміністративного законодавства Європейського Союзу у правову систему України) [3, с. 31–32].

На думку Н. Пархоменко, реалізація права — процес втілення правових приписів у поведінку суб'єктів та їх практичну діяльність щодо здійснення прав і виконання юридичних обов'язків [4, с. 246].

В. Авер'янов розглядає реалізацію норм адміністративного права як втілення у діяльності суб'єктів права приписів правових норм, встановлених або санкціонованих державою. Інакше кажучи, це перетворення правових норм у правомірну поведінку суб'єктів права в результаті дотримання заборон, виконання (чи дотримання) обов'язків, здобуття чи використання прав [5, с. 167].

На думку авторів підручника «Адміністративне право України», виходячи з теоретичних засад сучасної правової науки, можна виділити такі ознаки реалізації правових норм:

- завжди правомірна поведінка;
- діяльність, пов'язана з досягненням певного результату, передбаченого нормою права;
- вольова поведінка, коли суб'єкт права узгоджує свою поведінку з вимогами норм права.

До того ж особливості реалізації норм права зумовлюються належністю норми до тієї чи іншої галузі права.

Реалізація адміністративно-правових норм означає практичне втілення правил поведінки (приписів), які вони містять, у діяльність суб'єктів суспільних відносин, що перебувають у сфері регулювання адміністративного права. У процесі реалізації норм адміністративного права правові приписи втілюються в життя всіма суб'єктами (сторонами) регульованих суспільних відносин, але роль кожного суб'єкта у цьому процесі визначається відповідно до його адміністративно-правового статусу [5, с. 167–168].

Реалізація норм адміністративного права можлива тільки за умови правильного розуміння природи останнього, а також його місця та ролі в правовому регулюванні суспільних відносин. Аналіз змісту, функціональної специфіки реалізації адміністративно-правових норм, а також характеру його взаємозв'язку з різними елементами механізму правового регулювання свідчать про те, що реалізація виступає не особливою формою, а заснованою на імперативному методі формою індивідуального правового регулювання. Реалізація адміністративно-правових норм має одночасно і соціальну, і юридичну природу, причому за своєю соціальною природою вона близька індивідуально-договірному правовому регулюванню, а юридична природа — принципово своєрідна.

Разом з тим реалізація адміністративно-правових норм має певні процедури, це обумовлено тим, що розвинене, юридично вчинене правове регулювання суспільних

відносин виявляється не тільки в визначенні для їхніх учасників суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, але і в установленні порядку втілення їх у життя.

Зокрема, діяльність судів та інших юрисдикційних органів здійснюється у процесуальних формах, тобто матеріальне право має свої необхідні, властиві йому процесуальні форми. Правові процедури, хоча і відмінні від тих, які називаються «юридичним процесом», використовуються і в інших сферах юридично значущої діяльності. Інакше кажучи, в умовах режиму законності будь-яка діяльність з реалізації правових приписів потребує правової регламентації, процедурно-процесуального оформлення цієї діяльності.

Правова процедура — це законодавчо встановлені способи реалізації норм права, що забезпечують досягнення цілей правового регулювання у відповідній сфері суспільних відносин. Процедурно-процесуальні форми є правовими засобами переведення моделей, встановлених юридичними приписами, з фактичною упорядкованістю суспільних відносин; вони визначають оптимальний порядок досягнення результатів, «запрограмованих» у нормах матеріального права. Правові приписи (процедурно-процесуальні норми) регламентують способи реалізації громадянами та організаціями прав, свобод, обов'язків, здійснення державними органами закріплених за ними повноважень, розгляду юридичних справ, виконання прийнятих по них рішень і тим самим забезпечують втілення в життя норм матеріального права.

Правові норми, порядок реалізації яких юридично не регламентовано, найчастіше виявляються малоефективними та не вирішують покладених на них завдань. Тому цілком закономірно, що в сучасних умовах, коли в нашій суспільній свідомості значно підвищується оцінка ролі права, важливість забезпечення норм права такими дієвими юридичними механізмами, які гарантували б їх належне здійснення, значно зростає.

У Європейському законодавстві велика роль відводиться саме процедурно-процесуальним формам. Насамперед потребують розроблення і прийняття нормативні акти, що встановлюють порядок реалізації конституційних норм щодо політичних прав і свобод громадян, досить гостро стоять проблеми і «процедурного забезпечення» законодавчого процесу і взагалі всієї діяльності нових представницьких органів.

У той же час юридичну процедуру реалізації норми права не можна зводити до забезпечення його результативності. Процедурно-процесуальна форма, будучи гарантією ефективної реалізації адміністративно-правових норм, ще й забезпечує відповідність дій щодо їх здійснення тим засадам, принципам, яким відповідає зміст реалізованих приписів.

Юридична регламентація діяльності щодо реалізації норм права в життя повинна співпадати з «юридичним духом», що пронизує зміст цих норм. Цей принцип має особливе значення щодо права розсуду публічної адміністрації.

У такому випадку юридична процедура виступає чинником, що застерігає від викривлення змісту правових приписів у процесі їх реалізації, перешкоджає обмеженню прав і законних інтересів громадян і організацій, використанню суб'єктами своїх прав і свобод на шкоду правам інших суб'єктів або інтересам суспільства, зловживанню суб'єктивним правом і т. д.

Отже, юридична процедура існує не тільки для того, щоб якимось чином упорядкувати, організувати дії з реалізації норм адміністративного права, але і для того, щоб гарантувати правовий характер самих цих дій, бути адекватним засобом досягнення цілей правового регулювання.

Реалізація адміністративно-правових норм вимагає необхідності осмислити правові форми юридично значущої діяльності, розкрити їх роль в правовому регулюванні,

виявити тенденції розвитку, визначити шляхи вдосконалення. Такий підхід знайшов відображення в обґрунтуванні широкої уваги до юридичного процесу.

Під юридичним процесом реалізації адміністративно-правової норми слід розуміти не тільки традиційні процесуально-правові норми і юрисдикційну діяльність, але і юридичні процедури, які використовуються у всіх інших галузях правозастосування, а також процедури правотворчості.

У зв'язку з цим представляють інтерес погляди О. Кузьменко та Т. Гуржія щодо розроблення у межах теорії «загального юридичного процесу» конструкції процесуальної форми. Вона є результатом синтезу тих найбільш важливих ознак, що виявляються при аналізі реально існуючих правових форм юридично значущої діяльності, і покликана охопити у суспільній думці всі її сторони [6].

Конструкція процесуальної форми реалізації адміністративно-правової норми включає три елементи: процесуальні провадження, процесуальні стадії, процесуальний режим. Поняття процесуального провадження розкриває особливості предмета відповідної юридично значущої діяльності, обумовленої нею особливості самої цієї діяльності, а також її правових форм.

У сферах публічно-адміністративної діяльності реалізація адміністративно-правових норм має різний вигляд. Наприклад, якщо йдеться про царину, яка, подібно до більшості сфер діяльності органів публічної адміністрації, що забезпечують громадський порядок та безпеку, має свої заходи у власному спеціальному законі (Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ «Про міліцію») та, згідно з традиціями права, орієнтованого на втручання, відзначається суцільно нормативним характером. У даному випадку вимога законодавчої програми щодо реалізації адміністративно-правової норми у контексті зв'язаності з відомчими нормативними актами та відкритості їх аналізу, знаходиться у площині досліджень, які слід проводити всередині відповідних законів, що визначають окремі юридичні поняття та структури юридичного складу норм, як правило, умовно побудованих. У цьому напрямку наша думка збігається з поглядами А. Комзюка [7].

**Висновки.** Реалізація норм адміністративного права являє собою складне соціально-правове явище, яке повинно тлумачитися як процес втілення у діяльності суб'єктів права приписів юридичних норм, що закріплюють різноманітні правові можливості: суб'єктивні права, юридичні свободи, законні інтереси, правоздатність, галузеві правові принципи, які мають дозвільну спрямованість, тощо. В основу розподілу реалізації адміністративно-правових норм на форми (виконання, використання, дотримання) доцільно віднести характер правореалізаційних дій, які визначаються способами правового регулювання (заборона, дозвіл, припис), що складають зміст правової норми.

## ЛІТЕРАТУРА:

1. Труфанов М. Е. Применение норм административного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Труфанов Михаил Егорович. — М., 2007. — 371 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/217513.html>
2. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання : основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; від. ред. О. Сироїд; — 2-е. вид. переробл. та допов. — К. : К.І.С., 2009. — XXVII, 523 с.
3. Рулан Н. Юридическая антропология. Учеб. [Пер. с франц. Л.П. Данченко, А. И. Ковлера, Т. М. Пиняльвера, О. Э. Залогоиной ; отв. ред. В.С. Нерсисянц] / Н. Рулан. — М. : Норма, 2000. — 310 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://lib.co.ua/sociology/rulan1/Rulan1.txt>

4. Пархоменко Н. М. Реалізація права / Н. М. Пархоменко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / голов. редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Українська енциклопедія, 2003. — Т. 5. — С. 246.

5. Адміністративне право України : Академічний курс : підруч. : у 2 т. / [Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П., Зуй В. В. та ін.] ; голова ред. кол. В.Б. Авер'янов. — К. : Юридична думка, 2004. — Т. 1 : Загальна частина. — 584 с.

6. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : Підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2007. — 416 с.

7. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : Монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. — Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. — 336 с.

УДК 347.963

Неізмайлов М. Г., здобувач НУ  
«Юридична академія України ім. Я. Мудрого»

## Теоретико-правовий аналіз генезису наукової думки щодо участі прокурора у публічно-правових відносинах у вітчизняній адміністративно-правовій науці

У статті досліджено розвиток сучасних наукових поглядів щодо участі прокурора у публічно-правових відносинах у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Виокремлено групи наукових досліджень із даної проблематики. Крім того, визначені теоретичні та практичні питання, що залишилися поза увагою вчених та потребують теоретичного та практичного осмислення та вирішення.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий, відносини, генезис, наукові дослідження, прокурор, публічно-правові відносини.

В статье исследовано развитие современных научных взглядов относительно участия прокурора в публично-правовых отношениях в отечественной административно-правовой науке. Выделены группы научных исследований по данной проблематике. Кроме того, определены теоретические и практические вопросы, оставшиеся без внимания ученых и требуют теоретического и практического осмысления и решения.

**Ключевые слова:** административно-правовой, отношения, генезис, научные исследования, прокурор, публично-правовые отношения.

The article deals with the development of modern scientific views on the participation of the prosecutor in public relations in domestic administrative law theory. Singled out group research of this subject. Moreover, by theoretical and practical issues that were overlooked scientists and require theoretical and practical understanding and solutions.

**Key words:** administrative law, relationships, genesis, research, prosecutor, public legal relations.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан розвитку держави характеризується появою нових актуальних теоретичних і практичних проблем, які широко обговорюються й стають предметом наукових дискусій. Одним із таких питань є участь прокурора у публічно-правових відносинах.

Зазначимо, що з часу набуття незалежності України, прокуратура України відіграє