

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.922.343.353

В. А. Бондаренко

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ

Порушуються питання реалізації норм адміністративного права. Адміністративно-правове регулювання повинно відповідати сучасним суспільним відносинам і процесам, оскільки функціонування органів виконавчої (державної) влади безпосередньо пов'язано з реалізацією прав і свобод людини і громадянина в Україні, що забезпечується за рахунок форм реалізації норм.

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

Постановка проблеми. Становлення правової держави – процес суперечливий. Поряд з явними досягненнями в демократизації суспільного життя, лібералізацією економіки розвиток країни характеризується наявністю деструктивних явищ, що суттєво гальмують здійснення соціально-економічних реформ, ставлять під загрозу законні права та інтереси громадян, суспільства, держави. Тому невідповідно одним із найбільш актуальних теоретико-правових завдань у сучасних умовах стає пошук шляхів, способів і засобів удосконалення реалізації адміністративно-правових норм, підвищення її ефективності, оскільки вжиті в цьому напрямі на практиці заходи часто виявляються малорезультативними, їх здійснення часто спричиняє ще більшу неузгодженість системи правозастосування, а зрештою – істотні збої в роботі органів виконавчої влади у цілому.

Стан дослідження. Різні аспекти реалізації норм адміністративного права висвітлювались у роботах українських і зарубіжних учених-адміністративістів, зокрема: О. Бандурки, Д. Бахраха, С. Гусарова, Є. Додіна, В. Колпакова, Р. Калюжного, М. Коваліва, А. Комзюка, В. Кудрявцева, П. Мельника, Н. Нижник, В. Ортинського, О. Остапенка, В. Полякова, П. Ярмачі. Однак динамічні зміни у сучасному суспільстві, у зв'язку реформуванням економіки та органів виконавчої влади, викликають необ-

хідність комплексного аналізу ефективності застосування адміністративного права з позиції юридичної науки. У зв'язку з цим теоретичні проблеми реалізації норм права набувають особливої практичної значущості.

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

Виклад основних положень. 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 вираженою специфікою, норм адміністративного права.

На думку російського вченого М. Труфанова, спеціальний теоретичний аналіз реалізації норм адміністративного права в юридичній літературі спостерігається рідко і в основному свідчить про принципово різний підхід до розуміння сутності застосування цього виду правових норм. Зокрема, відсутній єдиний погляд у питаннях про зміст правової політики в сфері 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 чимало 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 усіх 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 упровадження: регуляторного публічного адміністрування, публічно-адміністративної діяльності з надання послуг, ске-

рованого публічного адміністрування, публічного адміністрування, пов'язаного з плануванням;

– упровадження інформаційних технологій, що обумовлює розвиток інформаційно-адміністративного права, яке складається з чотирьох елементів: 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;

– 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 характеризується високою інтегрованістю індивіда в групі і груп між собою за допомогою сплаву з політики, релігії та права шляхом винятково механічної солідарності. У той час як у других уже далеко просунувся соціальний розподіл: солідарність, заснована на цьому поділі та має органічний характер, держава є інституціональним виявом цього поділу, нарешті, адміністративне 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) [2, с. 31–32].

На думку Н. Пархоменко, реалізація права – процес утілення правових приписів у поведінку суб'єктів та їх практичну діяльність щодо здійснення прав і виконання юридичних обов'язків [3, с. 246].

В. Авер'янов розглядає реалізацію норм адміністративного права як утілення у діяльності суб'єктів права приписів правових норм,

установлених або санкціонованих державою. Іншими словами, це перетворення правових норм у правомірну поведінку суб'єктів права в результаті дотримання заборон, виконання (чи дотримання) обов'язків, здобуття чи використання прав [4, с. 167].

На думку авторів підручника «Адміністративне право України», зважаючи на теоретичні засади сучасної правової науки, можна виокремити 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 реалізуються всіма суб'єктами (сторонами) регульованих суспільних відносин, але роль кожного суб'єкта у цьому процесі визначається відповідно до його адміністративно-правового статусу [4, 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 є 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.

Водночас реалізація адміністративно-правових норм має певні процедури. Це обумовлено тим, що розвинене, юридично вчинене правове регулювання суспільних відносин виявляється не тільки у 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. Отож, в умовах режиму законності будь-яка діяльність із 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 ухвалених у них рішень і тим же забезпечують реалізацію норм матеріального права.

Правові норми, порядок реалізації яких юридично не регламентовано, найчастіше виявляються малоефективними та не вирішують покладені на них завдання. 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 зросла.

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, доволі гострі проблеми і «процедурного забезпечення» законодавчого процесу, і взагалі всієї діяльності нових представницьких органів.

Водночас 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 збігатися з «юридичним духом», що пронизує зміст цих норм. Цей принцип має особливе значення щодо права розсуду публічної адміністрації.

У такому випадку юридична процедура є 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 упорядкувати, організувати дії з реалізації норм адміністративного права, але і для того, щоб гарантувати правовий характер цих дій, бути адекватним засобом досягнення цілей правового регулювання.

Реалізація адміністративно-правових норм вимагає необхідності осмислити правові форми юридично значущої діяльності, розкрити їх роль у правовому регулюванні, виявити тенденції розвитку, визначити шляхи вдосконалення. Такий підхід відображено 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 становлять 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 під час аналізу реально існуючих правових форм юридично значущої діяльності, і покликана охопити у суспільній думці всі її сторони [5].

Конструкція процесуальної форми реалізації адміністративно-правової норми містить 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 галузь, 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, вирізняється суцільно нормативним характером. У такому 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 здійснювати всередині відповідних законів, що визначають окремі юридичні поняття та структури юридичного складу норм, як правило, умовно побудованих. У цьому напрямі наша думка збігається з поглядами А. Комзюка [6].

Реалізація норм адміністративного права – це 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 становлять зміст правової норми.

Зауважимо, що процедурно-процесуальні форми надзвичайно різноманітні, а з цього міркування розгляд правової процедури «взагалі» здатен призвести тільки до абстрактних висновків. Водночас аналіз існуючих правових норм діяльності, не спираючись на узагальнювальні теоретичні положення про правові процедури, буде зведено до їх опису і залишить осторонь притаманні їм загальні властивості, які стосуються, наприклад, складу процедурно-процесуальної форми, юридичних гарантій, принципів регламентації юридично значущої діяльності.

У згаданому аспекті за дослідження правової процедури не можна обійтися без розгляду її видів. Саме класифікація процедурно-процесуальних форм із подальшим їх вивченням – необхідна передумова існування теорії юридичної процедури.

Оскільки перед класифікацією процедурно-процесуальних форм поставили певні завдання, її підстави також не можуть бути довільними.

Класифікація правових процедур передбачає виокремлення видів юридично значущої діяльності, що є предметом процедурно-процесуального опосередкування. Своєю чергою, під час вирішення питання про критерії виокремлення цих видів доцільно зважати на ознаки юридично значущої діяльності, які зумовлюють існування особливих, доволі своєрідних, процедур її реалізації.

Специфіка правотворчої діяльності залежить від того, хто є суб'єктом правотворчості, та від юридичних особливостей нормативних актів, що розробляються та приймаються.

Особливості правозастосування також зумовлені суб'єктом відповідної діяльності (наділення суб'єктивним правом, його визнання,

формування або установа, вибори або призначення на посаду, вирішення спору про право формування або заснування, вибори або призначення на посаду, вирішення спору про право та інші).

Своєрідність діяльності щодо реалізації норм адміністративного права обумовлена специфікою реалізованих норм і залежить від того, чи регулятивні це норми, чи охоронні. Важливе значення має і те, що реалізація права, тобто правових норм, може бути і безпосереднім використанням прав, які належать суб'єкту, виконанням покладених на нього обов'язків, дотриманням заборон, і їх використанням, виконанням і дотриманням, опосередкованими актами правозастосування. Причому в другому випадку владність і обов'язковість правових норм підкріплюється владністю і обов'язковістю виданих на їх основі правозастосовних актів, а реалізація права набуває характеру виконання індивідуальних приписів, що знаходяться у цих актах.

Критерієм юридичної ефективності реалізації адміністративно-правових норм повинні бути: забезпечення настання юридичних наслідків за наявності передбачених нормами, що застосовуються, юридичних фактів; забезпечення необхідного ступеня визначеності змісту та міри суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, сформульованих в абстрактному вигляді застосовуваними нормами права; забезпечення державно-владного захисту прав і законних інтересів уповноважених суб'єктів у тому випадку, коли останні звертаються за нею до держави, або коли захист з точки зору самої держави є необхідністю; забезпечення невідворотності юридичної відповідальності і ефективності інших заходів державного примусу.

Висновки. Реалізація норм адміністративного права закріплює різноманітні правові можливості: суб'єктивні права, юридичні свободи, законні інтереси, правоздатність, галузеві правові принципи, що мають дозвільну спрямованість. Водночас реалізація норм має соціальну і юридичну природу, причому за соціальною суттю вона близька до індивідуально-договірного правового регулювання. Зміст, функціональна специфіка реалізації норм адміністративного права, а також характер взаємозв'язку з різними елементами механізму правового регулювання свідчать про те, що правозастосування є не особливою формою реалізації норм права, а заснованою на імперативному методі формою індивідуального правового регулювання. Критерієм ефективності застосування адміністративних норм є забезпечення: настання юридичних наслідків за наявності передбачених нормами, що застосовуються, юридичних фактів; необхідного ступеня визначеності змісту

та міри суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; державно-владного захисту прав і законних інтересів уповноважених суб'єктів.

1. Труфанов М. Е. Применение норм административного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Михаил Егорович Труфанов. – М., 2007. – 371 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/217513.html>

2. Рулан Н. Юридическая антропология: учебник; пер. с франц. Л. П. Данченко, А. И. Ковлера, Т. М. Пиняльвера, О. Э. Залогойной; отв. ред. В. С. Нерсисянц / Н. Рулан. – М.: Норма, 2000. – 310 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.co.ua/sociology/rulan1/Rulan1.txt>

3. 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.

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

5. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.

6. 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. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

Бондаренко В. А. Некоторые вопросы реализации административно-правовых норм

Затрагиваются вопросы реализации норм административного права. Административно-правовое регулирование должно отвечать современным общественным отношениям и процессам, поскольку функционирование органов исполнительной (государственной) власти непосредственно связано с реализацией прав и свобод человека и гражданина в Украине, что обеспечивается за счет форм реализации норм.

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

Bondarenko V. Some issues of realization of administrative-legal standards

The article deals with the issues of realization of administrative-legal standards. Administrative-legal regulation should be in line with the modern social relationships and processes, as functioning of executive (state) authorities is directly linked to the implementation of the rights and freedoms of a man and a citizen in Ukraine that is provided due to the forms of standards realization.

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

Стаття надійшла 09 жовтня 2013 р.