

УДК 342.92

Інна Болокан,*канд. юрид. наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного права
Запорізького національного університету*

КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ (З ПОГЛЯДУ ОСОБЛИВОСТЕЙ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ)

У статті аналізуються підходи до критеріїв класифікації й видового розмаїття адміністративно-правових норм у доктрині адміністративного права різних періодів її розвитку (радянський і сучасний). Акцентується на спільних рисах і відмінностях як у позначенні критеріїв, так і в «наповненні» складників відповідних класифікацій. З урахуванням проведеного дослідження пропонується класифікація адміністративно-правових норм, яка враховує специфіку їх галузевої реалізації.

Ключові слова: адміністративно-правова норма, класифікація адміністративно-правових норм, критерії класифікації адміністративно-правових норм, реалізація адміністративно-правових норм.

Постановка проблеми. Проблема класифікації адміністративно-правових норм і виокремлення критеріїв класифікації є однією з найбільш «живих», адже постійно з'являються нові підходи до виокремлення критеріїв, обґрунтування їх доцільності, виокремлення різновидів адміністративно-правових норм. З огляду на активність учених-юристів в обговоренні відповідних питань, зрозумілою стає актуальність проблем класифікації норм адміністративного права, а відсутність комплексного розгляду цього питання в поєднанні з іншим, не менш важливим, – реалізацією норм адміністративного права, пояснює необхідність висвітлення відповідної проблеми. Зокрема, ті чи інші аспекти класифікації норм адміністративного права та/або окремі питання реалізації галузевих норм висвітлювали В.Б. Авер'янов, А.Б. Агапов, Ю.П. Битяк, З.С. Гладун, В.М. Дорогих, М.І. Єропкін, О.А. Задохайло, З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль, В.В. Коваленко, Ю.М. Козлов, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, П.С. Лютіков, І.Д. Пастух, Г.І. Петров, С.Г. Стеценко, В.Д. Суценко, О.М. Якуба та інші. На рівні дисертаційного дослідження проблему норм адміністративного права висвітлювала С.В. Горьова.

Мета статті. З урахуванням важливості вироблення уніфікованого підходу до питань класифікації адміністративно-правових норм, які, у свою чергу, є безпосереднім предметом реалізації, метою статті є комплексний розгляд питань класифікації норм адміністративного права щодо виявлення особливостей виділених різновидів і їх подальшого фактичного втілення в життя.

Виклад основного матеріалу. У питаннях, пов'язаних із нормами адміністративного права, чимало питань є дискусійними, неоднозначними, натомість на будь-яких етапах розвитку доктрини адміністративного права незмінною була *значна кількість* різновидів адміністративно-правових норм, що пов'язувалося зі значним

колом суспільних відносин, які включаються в предмет адміністративного права, та, відповідно, класифікацій цих галузевих норм. У питаннях виокремлення критеріїв, групування норм погляди учених-адміністративістів різняться. Особливо помітними трансформації підходів у поглядах науковців-юристів стають із позицій ретроспективного аналізу.

Насамперед варто виділити різні підходи до конкретних різновидів норм або більш-менш узагальнену характеристику декількох груп і їх складників. Так, доктринальні джерела, в яких розкривається зміст різновидів адміністративно-правових норм, можна умовно поділити на два блоки: 1) ті джерела, в яких детально характеризується поділ норм адміністративного права за будь-яким одним критерієм (як правило, вказуючи, що існують й інші, натомість є важливі причини детальної характеристики саме окремої групи); 2) ті джерела, в яких виокремлюються декілька критеріїв і здійснюється характеристика кожної з груп (з більшим чи меншим ступенем деталізації).

Як приклад першого можна навести монографію Ю.М. Козлова «Предмет радянського адміністративного права» (1967 р.), де її автор акцентував увагу на класифікації адміністративно-правових норм за конкретним суб'єктом і конкретним змістом. Зміст цього (на нашу думку, змішаного у формулюванні Ю.М. Козлова) критерію він визначав як відповідь на питання «на кого розповсюджується дія норм адміністративного права» й пов'язував його з тією системою суб'єктів адміністративного права, яка була визнаною в доктрині адміністративного права на час його дослідження (1967 р.). Характеризуючи норми адміністративного права за вказаним критерієм, наведено класифікацію він визначав як узагальнене й типове групування, яке не виключає можливості деталізації [1, с. 80–81].

Критерій «різновид суб'єктів» і відповідні до цього критерію класифікації визнавалися й іншими ученими-адміністративістами. Так, наприклад, Г.І. Петров виокремлював за цим критерієм норми, що розповсюджуються на органи

управління загалом або на певну частину таких органів; норми, які розповсюджуються на посадових осіб або певну частину посадових осіб; норми, що розповсюджуються на всіх громадян або на певну їх частину тощо. Як особливість цього «суб'єктного» критерію в адміністративному праві він указував, що в інших галузях норми поширюються на менше за обсягом і кількістю суб'єктів [2, с. 70].

Прикладом сучасних наукових джерел, у яких акцентується увага на одному певному критерії та відповідних різновидах адміністративно-правових норм, є дисертація С.В. Горьової, де увага звертається на функціональну роль норм адміністративного права, оскільки вони знаходяться в умовах спеціалізації їх застосування на практиці, що підкреслює особливість владного впливу держави, яка є обов'язковим суб'єктом адміністративно-правових відносин [3, с. 6]. Використовуючи аксіоматичний підхід, «відкидає» традиційний поділ норм на регулятивні й охоронні, матеріальні і процесуальні Д.М. Лук'янець. Він пропонує виділяти три групи норм: статусні (в диспозиції визначено зміст суб'єктивних прав або юридичних обов'язків адресату); реалізаційні (в диспозиції визначено правила реалізації суб'єктивних прав або юридичних обов'язків, які вміщуються в статусних нормах); дефінітивні (диспозиція вміщує визначення понять, необхідних для розуміння змісту всіх інших норм). У межах реалізаційних виокремлюються норми-принципи та пропедурні норми [4, с. 47].

Доктринальних джерел, у яких виокремлюється декілька критеріїв класифікації адміністративно-правових норм і надається характеристика різновидів таких норм, набагато більше. Зокрема, у «радянській» період можна навести такі варіанти виокремлення критеріїв поділу адміністративно-правових норм у навчальних і наукових джерелах: «зміст правової норми», «територія дії», «час дії» (наприклад, праці Г.І. Петрова, 1970 р.; М.І. Єропкина, 1979 р.); «юридична сила», «характер диспозиції», «дія за суб'єктами» (наприклад, праці Г.І. Петрова, 1970 р.); «адресат», «юридичний зміст», «юридичний характер» (наприклад, у працях Ю.М. Козлова, 1979 р.); конкретний зміст адміністративно-правової норми (норми, які визначають систему органів державного управління та їх структуру; норми, які встановлюють права й обов'язки громадян у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності; норми, які регулюють форми й методи виконавчої та розпорядчої тощо) (наприклад, у працях О.М. Якуби, 1975 р.).

Перелік критеріїв можна продовжувати, але значення має не сам цей перелік, який є різноманітним, а ті групи норм, які включались до відповідного переліку в межах конкретного критерію. Ідеться про те, що часто критерії (за назвою) позначались однаково, натомість змістове наповнення було доволі різноманітним. Так, наприклад, Г.І. Петров за критерієм «зміст» виокремлював норми матеріального та процесуального адміністративного права [2, с. 68], тоді як Ю.М. Козлов виокремлював матеріальні та процесуальні адміністративно-правові норми за критерієм «юридичний характер» [5, с. 40]. Виокремлення

зобов'язальних, заборонних та управомочувальних норм адміністративного права Г.І. Петровим здійснювалось за критерієм «характер диспозиції» [2, с. 68], тоді як Ю.М. Козлов ці самі норми позначав у межах критерію «юридичний зміст» [5, с. 40].

У більшості доктринальних джерел сучасного періоду розвитку доктрини адміністративного права збережено підхід до виокремлення критеріїв і різновидів адміністративно-правових норм, який було сформовано раніше, хоча відмінності, звичайно ж, є, адже змінено парадигму предмета адміністративного права загалом. Натомість незмінним є виокремлення норм «за дією в часі», «за колом осіб», «за юридичною силою» (наприклад, у працях З.С. Гладуна, 2004 р. [6, с. 23], Т.О. Коломoeць, П.С. Лютикова, О.Ю. Меліхової (2012 р.) [7, с. 22–23], В.М. Дорогих, 2012 р. [8, с. 43–44], О.А. Задихайло, 2016 р. [9, с. 49]).

Серед різних варіантів назви критерію, зокрема схоже змістове наповнення, варто назвати поділ адміністративно-правових норм на «зобов'язальні», «уповноважувальні», «заборонні» (З.С. Гладун, 2004 р.), а також «стимулювальні» та «рекомендаційні» (З.П. Кісіль, Р.В. Кісіль (2011 р.) [10, с. 30–32]; В.М. Дорогих (2012 р.); Т.О. Коломoeць, 2014 р.; О.А. Задихайло, 2016 р., С.Г. Стеценко, 2011 р. [11, с. 74–75]), який здійснюється за такими варіаціями назви критерію: 1) «юридична характеристика» [6, с. 23]; 2) «юридичний зміст» [10, с. 30–31]; 3) «форма припису» [8, с. 43; 9, с. 49; 12, с. 156].

Серед тих, що не зазначались вище, виокремлюють також критерії:

1) *ступінь загальності* (загальні – розповсюджуються на всіх або на більшість суб'єктів; спеціальні – встановлюються лише з окремих спеціальних питань [6, с. 23]); або загальні, галузеві та міжгалузеві [12, с. 156]; ще варіант – загальні (стосуються всіх сфер публічного адміністрування), міжгалузеві (стосуються певної визначеної сфери публічного адміністрування), місцеві (локальні) (містяться в актах суб'єктів публічного адміністрування лише місцевого рівня) [7, с. 23]; загальні, міжгалузеві, галузеві, місцеві [8, с. 43]. В інших виданнях поділ на загальні, галузеві та міжгалузеві (й місцеві) норми здійснюється за критерієм «обсяг регулювання» [9, с. 49; 10, с. 32; 13, с. 122];

2) *повнота викладення норм* (вельні, приписів) (визначені та бланкетні) [6, с. 23; 8, с. 43–44; 13, с. 123]; *повнота викладення змісту* (визначені (абсолютно визначені або відносно визначені), відсылні (часткове викладення змісту й «відсилання» до іншої норми цього нормативно-правового акта), бланкетні (часткове викладення змісту й «відсилання» до норми іншого нормативно-правового акта) [7, с. 23; 14, с. 59; 15, с. 37–38];

3) *функціональне призначення* (регулятивні, правоохоронні) [7, с. 22; 14, с. 60; 15, с. 37];

4) *спрямованість змісту* (норми, які визначають правовий статус суб'єктів та об'єктів адміністративно-правових відносин, форми й методи адміністративної діяльності, порядок проходження державної служби; забезпечують законність у державному управлінні; регулюють

публічне управління в окремих галузях (сферах); визначають підстави притягнення до адміністративної відповідальності та процедурні питання її реалізації) [7, с. 21–22; 12, с. 156; 13, с. 119; 14, с. 60; 15, с. 36–37]. В окремих доктринальних джерелах ідеться про класифікацію за змістом, а саме об'єднання адміністративно-правових норм у відносно самостійні правові інститути [13, с. 168–169];

5) *способи правового регулювання поведінки суб'єктів* (норми-завдання, норми-принципи, норми-дефініції, установчі норми, компетенційні норми, норми-доручення, норми-рекомендації, договірні норми, норми-заборони, норми-стандарту тощо) [13, с. 119; 15, с. 38]. Указана класифікація певним чином відображає характерну для доктрини загальної теорії права тенденцію виокремлення т. зв. «спеціалізованих» норм (такі, що забезпечують, або похідні).

Крім означених вище різновидів адміністративно-правових норм, у доктринальних джерелах з адміністративного права є й відмінні позиції щодо виокремлення критеріїв, які несподівано поєднують різні види норм. Так, наприклад, З.С. Гладун за критерієм «предмет регулювання адміністративно-правових норм» виокремлює організаційні норми; норми, що визначають підстави й порядок застосування адміністративної відповідальності; матеріальні норми та процесуальні норми [6, с. 23]. За цим самим критерієм інші автори виокремлюють лише два різновиди – матеріальні та процесуальні [8, с. 41–42] (у складі останніх – адміністративно-юрисдикційні та адміністративно-процедурні) [10, с. 31]. Крім того, в одному з видань матеріальні та процесуальні норми виокремлюються й за критерієм «предмет регулювання», і за критерієм «галузева належність» [8, с. 41–43]. Прикладом іншого «несподіваного» поєднання є класифікація, запропонована А.Б. Агаповим, який без позначення критерію ділить адміністративно-правові норми на дозвільні (концесійні), заборонні (інтердикційні), правостановлювальні (артикуляційні) та процесуальні [16, с. 76].

Характерною особливістю сучасних наукових галузевих джерел є те, що їм притаманне виокремлення досить значної кількості критеріїв класифікації адміністративно-правових норм. Наприклад, у монографії Т.О. Коломоєць та О.І. Костенко (2011 р.) пропонується тринадцять таких критеріїв [17, с. 76–79].

Підсумовуючи огляд класифікаційних різновидів адміністративно-правових норм, які виокремлюються в доктрині адміністративного права, варто вказати, що більшість із окреслених критеріїв класифікації та різновидів норм так само виокремлюються в загальній теорії права, що є зрозумілим, адже адміністративне право є однією (хоча й базовою, фундаментальною, але не єдиною) з галузей права, відтак зрозумілим є певне перетинання класифікацій і видів.

Оскільки значна кількість критеріїв класифікації та різновидів норм адміністративного права збігається з відповідними критеріями та різновидами, які виокремлюються в загальній теорії права щодо будь-яких юридичних норм (незалежно від галузевої належності), доцільним,

на нашу думку, є поділ всіх класифікацій на дві базові групи: різновиди норм права загалом (незалежно від галузевої належності) і класифікація норм безпосередньо адміністративного права, яка враховує особливості саме цих галузевих норм. Серед таких особливостей (специфічних рис) адміністративно-правових норм у доктрині адміністративного права виокремлюють: 1) закріплення в адміністративно-правових нормах і відповідне забезпечення відносин публічного адміністрування (публічне управління, адміністративне судочинство, надання адміністративних послуг, відповідальність за адміністративні проступки) [12, с. 144–146] (або подібний варіант, що пов'язує специфічність норм адміністративного права з предметом регулювання галузі [13, с. 111]); 2) наявність імперативного компонента [9, с. 43; 11, с. 69; 12, с. 144–146; 13, с. 111]; 3) наявність «виразника» публічного інтересу [12, с. 144–146] або інший варіант – норми адміністративного права мають публічний характер, що означає, що в них виражається державний інтерес [9, с. 42]; 4) гарантування виконання приписів адміністративно-правової норми публічно-правовими засобами, які притаманні адміністративній владі (організаційні, роз'яснювальні, стимулювальні, примусові) [12, с. 144–146; 13, с. 111]; 5) зв'язок кожної адміністративно-правової норми як частини підсистеми того чи іншого складника адміністративно-правової галузі; неможливість її існування поза цією системою [12, с. 144–146]; 6) спрямованість норм адміністративного права на реалізацію публічного інтересу щодо застосування заходів адміністративного примусу до фізичних і юридичних осіб, оскарження дій і рішень суб'єктів владних повноважень, забезпечення реалізації регулятивної та охоронної функцій адміністративного й інших галузей права фактично в усіх сферах суспільного життя [9, с. 44; 11, с. 70; 12, с. 144–146]; 7) об'єктивізація нормами адміністративного права домінуючих засобів адміністративно-правового впливу (приписи, заборони та дозволи), що використовуються публічною адміністрацією для регулювання суспільних відносин [12, с. 144–146]; 8) у межах адміністративного права розрізняють матеріальні та процесуальні адміністративно-правові норми [11, с. 70]; 9) сприяють захисту прав людини від свавілля з боку чиновників [11, с. 70]; 10) значна частина адміністративно-правових норм приймається на підставі й на виконання законів [9, с. 43]; 11) для адміністративно-правових норм у багатьох випадках характерним є пряме застосування санкцій за вчинене правопорушення (адміністративна відповідальність найчастіше настає в позасудовому порядку) [9, с. 44] тощо.

З урахуванням наведеного вище пропонуємо таку класифікацію адміністративно-правових норм, яка відображає специфіку цих галузевих норм щодо їх реалізації:

– за критерієм «сфера регулювання адміністративно-правових норм» або «об'єкт реалізації» (збігається зі складниками предмета галузі, поділ пов'язаний із поділом за підгалузями, а в межах кожної групи, у свою чергу, здійснюється поділ, що відповідає інститутам адміністратив-

ного права): 1) реалізація норм сфери публічного управління; 2) реалізація норм сфери публічних зобов'язань; 3) реалізація норм сфери адміністративного судочинства; 4) реалізація норм деліктної адміністративно-правової спрямованості тощо;

– за критерієм «суб'єкт реалізації адміністративно-правових норм» (відповідає суб'єктам адміністративного права): 1) реалізація норм органом законодавчої влади; 2) реалізація норм органами та посадовими особами виконавчої гілки влади; 3) реалізація норм муніципальними органами та посадовими особами; 4) реалізація норм фізичними особами; 5) реалізація норм юридичними особами публічного права; 6) реалізація норм юридичними особами приватного права тощо;

– за критерієм «характер диспозиції адміністративно-правової норми»: 1) реалізація прав; 2) реалізація обов'язків; 3) реалізація шляхом активної поведінки; 4) реалізація шляхом пасивної поведінки;

– за критерієм «характер стимулу»: 1) реалізація норм, забезпечення яких здійснюється санкційними засобами; 2) реалізація норм, забезпечення яких здійснюється заохочувальними засобами тощо;

– за критерієм «особливість гіпотези»: 1) реалізація норм, дія яких не обмежена в часі, та реалізація норм, дія яких обмежена в часі (наприклад, час надзвичайного стану; час воєнного стану тощо); 2) реалізація норм, зміст яких розрахований на будь-якого адресата, й реалізація норм, зміст яких розрахований на конкретних адресатів (наприклад, споживачів адміністративних послуг, учасників адміністративного судочинства тощо); 3) реалізація норм, дія яких розповсюджується без обмежень на всю територію держави, та реалізація норм, дія яких розповсюджується лише в межах певної території тощо.

Висновки

Дослідження доктринальних адміністративно-правових джерел на різних етапах розвитку доктрини адміністративного права дало змогу виявити чимало як спільних, так і відмінних підходів як до критеріїв класифікації, так і до різновидів адміністративно-правових норм. Саме наявність дискусій допомагає вдосконалювати й розвивати теоретичні підходи, що згодом позначатиметься й на практиці реалізації галузевих норм. Попри наявність чималої кількості варіацій критеріїв класифікації та різновидів адміністративно-правових норм, наукових досліджень щодо пов'язаності їх із процесом реалізації майже не спостерігається, що дало нам можливість запропонувати відповідні класифікації. Обрані нами критерії («сфера регулювання адміністративно-правових норм» або «об'єкт реалізації», «суб'єкт реалізації адміністративно-правових норм», «характер диспозиції адміністративно-правової норми», «характер стимулу», «особливість гіпотези») й різновиди адміністративно-правових норм, які безпосередньо втілюються в життя (за загальноновживаною термінологією – реалізуються), враховують напрацювання док-

трини адміністративного права, можуть бути предметом обговорення та подальших наукових розробок.

Список використаних джерел:

1. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М.: Изд-во Московского университета, 1967. – 160 с.

2. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая / Г.И. Петров. – Л.: Издательство Ленинградского университета, 1970. – 304 с.

3. Горьова С.В. Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики нормотворення): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / С.В. Горьова; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Х., 2000. – 16 с.

4. Лукьянец Д.Н. Механизм административно-правового регулирования: аксиоматический подход / Д.Н. Лукьянец // Административное право и процесс. – 2015. – № 12. – С. 45–49.

5. Козлов Ю.М. Советское административное право: [пособие для слушателей] / Ю.М. Козлов. – М.: Знание, 1984. – 208 с.

6. Гладун З.С. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / З.С. Гладун. – Тернопіль, 2004. – 579 с.

7. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: [підручник] / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков, О.Ю. Меліхова; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – 2-е вид., змін. і доп. – К.: Істина, 2012. – 528 с.

8. Курс адміністративного права: [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.]; за ред. В.В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

9. Задохайло О.А. Адміністративне право України (Загальна частина): [навчальний посібник] / О.А. Задохайло. – Х.: Право, 2016. – 298 с.

10. Кісіль З.Р. Адміністративне право: [навчальний посібник] / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – 3-те вид. – К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. – 696 с.

11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – 3-є вид., перероб. та доп. – К.: Атіка, 2011. – 624 с.

12. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: [навчальна лекція] / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014. – 240 с.

13. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: у 2 т. / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.

14. Адміністративне право України: [підручник]: у 2 т. – Херсон: ХМД, 2013. – Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс / [В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов та ін.]. – 2013. – 396 с.

15. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

16. Агапов А. Б. Административное право: [учебник] / А.Б. Агапов. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2004. – 932 с.

17. Коломоєць Т.О. Тлумачення актів адміністративного законодавства: [монографія] / Т.О. Коломоєць, О.І. Костенко. – Запоріжжя, 2011. – 200 с.

В статье анализируются разнообразные подходы к выбору критериев классификации и выделению разновидностей административно-правовых норм в доктрине административного права советского и современного периодов ее развития. Акцентируется на схожих чертах и отличиях как в обозначении критериев классификации, так и в «наполнении» их составляющих. С учетом проведенного исследования предлагается классификация административно-правовых норм, учитывающая специфику их отраслевой реализации.

Ключевые слова: административно-правовая норма, классификация административно-правовых норм, критерии классификации административно-правовых норм, реализация административно-правовых норм.

The article analyzes various approaches to the selection of criteria for classification and separation of varieties of administrative rules in the doctrine of administrative law of the Soviet and modern periods of its development. It emphasizes similar features and differences both in the designation of the classification criteria, and in the “filling” of their components. In the light of the conducted research, it is proposed to classify administrative rules, taking into account the specificity of their sectoral implementation.

Key words: administrative rule, classification of administrative rules, criteria for classifying administrative rules, implementation of administrative rules.

