

УДК 342.922:172.12

С.І. Саєнко

**НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА  
ТА НОРМИ МОРАЛІ:  
ПОЛЯРИЗАЦІЯ В СОЦІОНОРМАТИВНІЙ  
СИСТЕМІ УКРАЇНИ**

Досліджуються особливості співвідношення і взаємодії норм адміністративного права та норм моралі; підтверджується наявність певних відмінностей між указаними феноменами; акцентується увага на власному характері та письмовій формі вираження норм адміністративного права.

Ключові слова: *соціальні регулятори, суспільні відносини, мораль, адміністративне право, норми моралі, норми адміністративного права.*

Исследуются особенности соотношения и взаимодействия норм административного права и норм морали; подтверждается наличие определенных отличий между указанными феноменами; акцентируется внимание на собственном характере и письменной форме выражения норм административного права.

Ключевые слова: *социальные регуляторы, общественные отношения, мораль, административное право, нормы морали, нормы административного права.*

The features of correlation and co-operation of norms of administrative law and norms of moral are probed; the presence of certain differences is confirmed between the indicated phenomena; attention is accented on imperious character and writing form of expression of norms of administrative law.

Key words: *social regulators, public relations, moral, administrative law, norms of moral, norms of administrative law.*

Сучасна українська адміністративно-правова наука не може більше не враховувати при дослідженні сутності та змісту, а також особливостей системного вираження норм адміністративного права, складної і часом суперечливої структури морального феномену українського суспільства, тим більше, що він усіма своїми "частинами" взаємодіє так чи інакше з іншими нормативними системами, у тому числі адміністративно-правовими. Звичайно, питання про те, як саме складаються взаємозв'язки між моральними ідеалами та адміністративно-правовими приписами, що одночасно співіснують у соціонормативній системі, дуже складне. Воно ще чекає свого детального вивчення. Проте вже зараз можна відзначити той факт, що багатоаспектність прояву морального феномену українського суспільства безпосередньо впливає на взаємодію останнього з адміністративним правом не лише в бік посилення деяких схожих властивостей, але й у напрямі розвитку певних протиріч між ними.

Якщо в цьому руслі більш предметно вести мову про взаємозв'язок норм моралі та норм адміністративного, то варто передусім зауважити, що такий взаємозв'язок не виключає, а навпаки припускає наявність певних відмінностей між цими соціальними регуляторами. Проте необхідно враховувати в цілому, що адміністративне право та мораль – це різні, але не антагоністичні явища, і перебільшення їх відособленості один від одного може привести до правового нігілізму, з одного боку, та звільненню від моральних принципів суспільства, держави й правосуддя – з іншого<sup>1</sup>. У зв'язку з цим на порядку денному перед ученими-адміністративістами стоїть завдання щодо необхідності дослідження не лише спільних рис зазначених феноменів, а й відповідної системи властивостей, за якими норми адміністративного права відрізняються від норм моралі.

Властивості, по яких варто розрізняти норми моралі та норми адміністративного права в чіткій системі раз і назавжди неможливо представити, оскільки вони можуть бути різними як по якісному, так і по кількісному вираженню, сутнісному та змістовному їх віддзеркаленню в свідомості певного дослідника. Пов'язано, насамперед, це з тим, що правники доволі часто використовують різні методологічні підходи до вивчення вказаних соціальних нормативів, суб'єктивно інтерпретуючи наявність певних взаємозв'язків і відмінностей між ними. Крім того, не слід забувати й про те, що норми моралі та норми адміністративного права не є застиглими соціальними регуляторами. Їх зміст і соціальна затребуваність постійно змінюються з розвитком українського суспільства, що, у свою чергу, теж відіграє важливу роль у питаннях побудови системи властивостей, за якою ці норми можуть сприйматися як співвідносні чи відособлені соціальні регулятори.

І якщо звертати увагу на вказані методологічні передумови, то будь-якій особі, яка зацікавиться проблемами співвідношення норм моралі з нормами адміністративного права, стане зрозумілим, що дослідники можуть лише на певний час наблизитися до вираження в системному вигляді означених властивостей, так чи інакше представляючи їх словесну інтерпретацію. Однак, відповідні спроби науковцям не варто припиняти й надалі, що дозволить оперативно виявляти нові розбіжності між вказаними феноменами та напрацьовувати певні заходи для послаблення їх деструктивного впливу на розвиток українського соціуму, законодавства та практики його реалізації. У зв'язку з цим

---

<sup>1</sup> Графський В.Г. Право и мораль в истории: проблемы ценностного подхода / В.Г. Графский // Государство и право. - 1998. - № 8. - С. 117. - С. 114-119.

ми пропонуємо читачу додатково ознайомитися також і з авторською позицією щодо того, як сьогодні можна в певному згрупованому вигляді представити сукупність відповідних властивостей, за якими норми моралі та норми адміністративного права можна розрізняти, та на яку в подальшому потрібно орієнтуватися при побудові соціально орієнтованої прагматично вивіреної державної правової політики.

Вважаємо, що першою відмінною властивістю аналізованих феноменів можна назвати чітко виражену інституціональну природу норм адміністративного права на відміну від аморфності інституціонального прояву норм моралі. Цю відмінність фіксують більшість дослідників взаємовідношення права та моралі. При цьому зазвичай відзначається, що правова норма об'єктивно формулюється в процесі державної правотворчої діяльності, а моральна норма не має об'єктивно вираженої форми<sup>1</sup>. Таким чином чітка іституціональність - це головна відмінна ознака саме норм адміністративного права, а не норм моралі, через яку вони зв'язуються з правовою сутністю держави, що забезпечує силу та гарантованість реалізації адміністративно-правових приписів.

Наступне, що, на наш погляд, відрізняє вказані соціальні регулятори - це владний характер норм адміністративного права, їх зв'язок з державою, тоді як норми моралі є виключно продуктом суспільства. У сучасній філософсько-правовій думці додатково також наголошується на тому, що подібний зв'язок носить діалектичний характер. На погляд окремих дослідників це пов'язано з тим, що право "з одного боку безсильне та декларативне без державного втручання, а з іншого - лімітує та спрямовує це втручання, перетворюючи його на засіб захисту конституційних свобод"<sup>2</sup>.

Але, доцільно звернути увагу на те, що в указаній відмінній особливості державно-владний характер норм адміністративного права нами не абсолютизується, та й не можна його ніколи абсолютизувати, як це робилося, наприклад, у деяких працях радянського періоду. Тоді норми адміністративного права трактувалися як щось таке, що без спеціального апарату примусу не може існувати. Сьогодні норми адміністративного права, як і норми моралі, на наше переконання, явища суспільні, і мають конвенціональну, раціональну природу.

<sup>1</sup> Нижечек В.И. Право и нравственность в социалистическом обществе / В.И. Нижечек. - Иркутск, 1973. - С. 14.

<sup>2</sup> Соловьев Э. Ю. Прошлое толкует нас: (Очерки по истории философии и культуры) / Э.Ю. Соловьев. - М.: Политиздат, 1991. - С. 417.

Але на відміну від норм моралі, норми адміністративного права обов'язково пов'язані з державою, використовуються нею як інструмент для здійснення владної політики. Поряд з цим норми адміністративного права одночасно виступають і засобом для обмеження деспотичних амбіцій влади, забезпечення "стримувань і противаг" для неї. Такий зв'язок держави та норм адміністративного права, безумовно, відрізняє останні від норм моралі, які, передусім, орієнтовані на формування світоглядних позицій особи.

Розбіжності між нормами адміністративного права та нормами моралі спостерігаються також і в тому, що їх санкції різною мірою конкретизують заходи заохочення та примусу, які можуть бути застосовані до **певного суб'єкта**. Як правило, санкції адміністративно-правових норм містять чіткі вказівки щодо переліку відповідних заходів, їх розміру, а також можливостей альтернативного поєднання та застосування. Санкції норм моралі таким рівнем конкретизації не володіють, бо конструюються здебільшого саме під час засудження чи схвалення відповідних вчинків суб'єкта з одночасним паралельним визначенням рівня примусового та заохочувального впливу на останнього.

Головною та невід'ємною властивістю норм адміністративного права є їх загальнообов'язковість для учасників суспільних відносин, що може забезпечуватися не лише шляхом використання методів переконання та заохочення, але й за допомогою застосування відповідної системи адміністративно-примусових заходів до зазначених суб'єктів. Норми ж моралі такої властивості позбавлені, оскільки вони забезпечуються силою громадської думки. Порушення моральних норм не спричиняє за собою втручання державних органів і, як результат, - несприятливих у правовому сенсі наслідків для порушника. А що стосується морального засудження, неприйняття суспільством негативних у моральному відношенні діянь суб'єктів суспільних відносин, - то глибина й ефективність покарання та виховного моменту в цьому випадку залежить від моральних і духовних якостей порушника. Чи буде він сприйнятливий до засудження або не зверне на це ніякої уваги, - наслідок його виховання, а також приналежності до певної соціальної групи.

Однією з істотних ознак, за якою норми моралі можна відрізнити від норм адміністративного права, є віддзеркалення останніми формального рівноправ'я суб'єктів правових відносин. Як виявляється такої рівності моральні норми не передбачають, а в адміністративному праві - це головна передумова для того, щоб воно могло реалізувати свої завдання по врегулюванню соціальних конфліктів.

Правова рівність забезпечує застосування "рівного масштабу до різних людей", заперечення обов'язків і привілеїв, що довільно можуть покладатися на особу. Ця важлива характеристика норм адміністративного права відіграє роль "абстрактно-загальної форми суспільних відносин, що включає разом з формальною рівністю також момент формальної свободи"<sup>1</sup>. Обумовлене нормами адміністративного права існування правової свободи і правової рівності, у свою чергу, є умовою для свободи здійснення внутрішнього розсуду та вибору певних рішень морально незалежною автономною особою.

Можна говорити й про те, що норми адміністративного права та норми моралі розвиваються з різною мірою динаміки. За загальним правилом адміністративне право – консервативніше системне утворення, тому частіше зміни в моральній системі суспільства передують змінам в адміністративному праві. Вони можуть служити джерелом модернізації адміністративно-правових норм. Якщо з'являється чи змінюється будь-яка суспільна цінність, то спочатку, як правило, вона задовольняється появою нових моральних вимог, а вже потім, за потреби, захищається за допомогою норм адміністративного права.

Проте дослідниками помічено, що такий консервативний розвиток права "навздогін" моралі відбувається не завжди<sup>2</sup>. Відповідні виключення з цього правила виникають, насамперед, при необхідності прийняття нових реформаційних адміністративно-правових актів, що необхідні українському суспільству для його подальшого прогресивного розвитку. Для прискорення процесу реформ законодавець іноді бере на себе відповідальність по "каталізуючому" розвитку адміністративно-правових норм. Такі норми спочатку не мають під собою безумовної моральної підтримки в соціумі та встановлюються з розрахунку на її появу в майбутньому.

Відмітною особливістю норм адміністративного права є й те, що вони згруповані в певну систему та мають письмову форму вираження. Адміністративно-правові норми зводяться та диференціюються у відповідні нормативно-правові акти, що становлять велике та розгалужене законодавство. Норми моралі в цілому не мають подібної письмової і систематизованої форми вираження, вони не підконтрольні волі законодавця, а виникають й існують у свідомості людей.

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. Право и закон. Из истории правовых учений / В.С. Нерсесянц; Отв. ред.: Л.С. Мамут. - М.: Наука. 1983. - С. 344.

<sup>2</sup> Цанн Ф. На пути к гражданскому обществу: нравственные оппозиции / Ф. Цанн. - М., 1991. - С. 254-258.

Слід не забувати, що норми адміністративного права регулюють суспільні відносини, ґрунтуючись на такі категорії, як юридичні права та обов'язки, правомірне й неправомірне, законне та незаконне. Норми моралі визначають оцінку людських вчинків з позиції добра і зла, чесного та безчесного, похвального й ганебного, благородного та неблагородного, совісті, честі, тощо. Іншими словами, в аналізованих соціальних регуляторів різні оціночні критерії. Тому норми адміністративного права, на відміну від норм моралі, мають високу міру деталізації моделі поведінки індивідів і встановлюють різні санкції за порушення припису.

Відмітною особливістю досліджуваних соціальних нормативів є й те, що на дії суб'єктів, які порушують норми адміністративного права, держава реагує покладанням юридичної відповідальності, причому порядок її застосування носить виключно процесуальний характер. Чіткі процедури відповідальності за порушення норм моралі відсутні, заздалегідь визначених санкцій за невиконання відповідних моральних імперативів не встановлено. Покарання виражається в моральному засудженні особи. Порушник моральних імперативів несе відповідальність не перед державою, а перед суспільством, людьми, що його оточують.

Варто ураховувати також і той факт, що рівень вимог, які пред'являються до поведінки суб'єкта, значно вище в норм моралі. Вони часто вимагають від людей більшого, чим офіційно прописані в законодавстві норми адміністративного права. Норми моралі не допускають і не передбачають будь-яких проявів аморальної поведінки, тоді як норми адміністративного права передбачають покарання лише за особливо грубі проступки у сфері функціонування суспільної моралі. Наочним підтвердженням подібних висновків можуть служити склади адміністративних правопорушень, що зафіксовані окремими статтями чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення. Для прикладу можна згадати, зокрема, про нормативні приписи: ст. 148<sup>3</sup> "Використання засобів зв'язку з метою, що суперечить інтересам держави, з метою порушення громадського порядку та посягання на честь і гідність громадян"; ст. 156 "Порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами"; ст. 173 "Дрібне хуліганство"; ст. 173<sup>1</sup> "Поширювання неправдивих чуток"; ст. 180 "Доведення неповнолітнього до стану сп'яніння"; ст. 181<sup>1</sup> "Заняття проституцією"; ст. 184 "Невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей" та ін.

Отже, норми моралі, на відміну від норм адміністративного права, є найбільш вимогливішими до будь-якого прояву поведінки суб'єкта.

Саме вони є категоричними імперативами, що орієнтують останнього на відповідний ідеал у соціальному спілкуванні та розвитку.

Специфіку відособленості адміністративно-правових норм від норм моралі в соціонормативній системі України характеризує також і сфера дії вказаних соціальних регуляторів. Як правило сфера дії моральних норм дещо ширша за сферу дії норм адміністративного права, тому їх межі в цілому не співпадають. Відомо, що норми адміністративного права регулюють лише найбільш важливі сфери суспільного життя. Регулюючому ж впливу норм моралі піддаються в принципі всі види та форми взаємовідносин між людьми, включаючи й особисті стосунки.

Підсумовуючи наведене, варто ще раз наголосити на тому, що норми моралі та норми адміністративного права є дійсно дещо різними за аксіологічною та методологічною морфологією соціальними регуляторами. У той же час, у певних сферах суспільних відносин адміністративно-правове регулювання значною мірою є ні чим іншим, як юридично оформленим вираженням моральних норм. Уявляється, що подібні тенденції слід розвивати й надалі, не зважаючи на складність і суперечність взаємодії зазначених феноменів.

УДК 342.9

Р.В. Маєліханова

### АДМІНІСТРАТИВНЕ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті проведено аналіз зарубіжного досвіду адміністративного реформування державного управління. Розглянуто передумови та наслідки реформування та їх відмінності в різних країнах. Визначено позитивні та негативні наслідки запровадження реформи діяльність органів державного управління зарубіжних країн.

Ключові слова: *адміністративне реформування, державне управління, державні органи, адміністративно-правове забезпечення.*

В статье проведен анализ зарубежного опыта административного реформирования государственного управления. Рассмотрены предпосылки и результаты реформирования, и их отличия в разных странах. Определены положительные и отрицательные последствия введения реформ в деятельность органов государственного управления зарубежных стран.

Ключевые слова: *административное реформирование, государственное управление, государственные органы, административно-правовое обеспечение.*