



СЕКЦІЯ 4 ПРАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

УДК 342.92

ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ ТА ЇХ ВИДИ

Болокан І.В.,
к. ю. н., доцент,
докторант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

Стаття присвячена дослідженню можливих критеріїв класифікації видового розмаїття реалізації адміністративно-правових норм. Обґрунтовується виокремлення таких критеріїв і складників відповідних класифікацій.

Ключові слова: реалізація норм адміністративного права, суб'єкти реалізації норм адміністративного права, результат реалізації адміністративно-правових норм, реалізація приписів, реалізація можливостей.

Статья посвящена исследованию возможных критериев классификации видового разнообразия реализации административно-правовых норм. Обосновывается выделение таких критериев и составляющих соответствующих классификаций.

Ключевые слова: реализация норм административного права, субъекты реализации норм административного права, результат реализации административно-правовых норм, реализация предписаний, реализация возможностей.

Bolokan I.V. FORMS OF ADMINISTRATIVE LAW REALIZATION AND THEIR TYPES

The article is dedicated to investigation of the possible standards for the classification of the species diversity of the implementation of administrative rules. The separation of such standards and components of the respective classifications are based.

Key words: implementation of administrative law, subjects of implementing of administrative law, result of the implementation of administrative rules, implementation of regulations, implementation of possibilities.

Вступ. Одним з остаточно не вирішених питань проблематики реалізації адміністративно-правових норм є виокремлення форм реалізації (щодо назв, кількості, відмінностей змісту). Натомість це питання має неабияке значення, адже саме у формах своєї реалізації знаходять вияв адміністративні норми (фактично втілюються в життя). І хоча час від часу увага науковців до цих питань активізується, дискусії тривають.

Ступінь розробленості проблеми. Дослідженню різних аспектів прояву ре-

лізації норм права присвячують свої праці здебільшого вчені-фахівці загальної теорії права, зокрема А.О. Осауленко, М.Ю. Осипов, О.В. Легка, С.М. Легуша та чимало інших. Розглядаються ці питання й юристами-практиками. Поки що поодинокими є наукові праці, присвячені дослідженню особливостей галузевої реалізації. Так, наприклад, особливостям реалізації конституційно-правових норм, формам реалізації цих норм присвячували свої праці Б.С. Кінаш, Л.В. Бориславський, Л.М. Ген; шляхам вдоскона-



лення реалізації кримінально-правових норм – О. Замудрякова; реалізації норм кримінально-процесуального права – С.О. Касапоглу, М.О. Борисенко; норм цивільного процесуального права – О.В. Підлубна; фінансово-правових норм – О.О. Семчик, О. Босий.

У сфері адміністративного права питання реалізації адміністративно-правових норм здебільшого розглядаються фрагментарно, як правило – у відповідних главах підручників та навчальних посібників. Зокрема, ті чи інші аспекти реалізації висвітлювали В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, Б.В. Россинський, З.С. Гладун, В.І. Загуменник, В.В. Проценко, О.Д. Крупчан, В.В. Мусієнко, О.Х. Юлдашев, З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль, С.Г. Стеценко, І.Д. Пастух, В.В. Галуцько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короєд, О.В. Синьов, Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз, О.А. Задихайло та інші. Більшість наукових праць присвячено одній із форм реалізації норм адміністративного права – застосуванню (наприклад, на рівні дисертаційного дослідження О.О. Губанов).

Натомість питання видового розмаїття реалізації адміністративно-правових норм та відповідних класифікацій у доктрині адміністративного права майже не висвітлено.

Постановка завдання. Враховуючи відсутність у доктрині адміністративного права детальних досліджень, присвячених виокремленню критеріїв класифікації видового розмаїття реалізації адміністративно-правових норм, метою цієї статті є дослідження можливості виділення певних критеріїв класифікації, обґрунтування їх доцільності та виокремлення різновидів.

Результати дослідження. У сучасний (пострадянський, 90-ті рр. ХХ ст. – друга декада ХХІ ст.) період розвитку доктрини адміністративного права необхідність поділу реалізації на певні форми не викликає будь-яких дискусій чи заперечень. Але свого часу в радянські часи (нами досліджувались роботи 40-х–80-х рр. ХХ ст.) у доктрині права загалом спостерігались досить жваві суперечки щодо доцільності чи недоціль-

ності поділу реалізації права на форми. Наприклад, А.С. Піголкін (1963 р.) зазначав, що поділ реалізації права на «застосування», «виконання» та «дотримання» лише заплутує і без того складне питання про форми реалізації [1, с. 36]. Натомість В.В. Лазарев (1972 р.) відстоював точку зору, яку нині поділяє більшість сучасних учених-фахівців з теорії права та вчених-адміністративістів, що будь-яка класифікація, якщо вона проведена за виваженими методологічними позиціями, лише сприяє поглибленому вивченню проблеми [2, с. 9].

З 50-х років ХХ ст. все частіше у навчальних та наукових доктринальних правових джерелах використовується слово «реалізація» (раніше здебільшого йшлося про «застосування», яке часто ототожнювалось з «реалізацією»), а стосовно виокремлення форм у різні періоди розвитку доктрини адміністративного права (50-80 рр. ХХ ст.) знаходимо аргументацію:

1) щодо виокремлення двох форм (найпоширеніша позиція – «виконання» та «застосування»; рідше – інші варіації, наприклад, «виконання» та «додержання»). При цьому в межах цього блоку спостерігались й інші дискусії, зокрема щодо місця «використання» та «додержання», а саме чи є вони складовими частинами такої форми реалізації, як «виконання»);

2) щодо виокремлення трьох форм («виконання», «реалізація суб'єктивного права», «застосування»);

3) щодо виокремлення чотирьох самостійних форм реалізації адміністративно-правових норм («виконання», «використання», «додержання», «застосування»).

Дослідження наукових поглядів у радянський період розвитку доктрини адміністративного права (40-80 рр. ХХ ст.) дало змогу виявити такі тенденції:

1) відсутність єдиного підходу до визначення назв форм реалізації;

2) перегляд наукових уявлень про зміст «застосування» та поява обґрунтувань неможливості застосовувати норми пересічними громадянами, натомість притаманність цієї функції лише повноважним органам і посадовим особам;



3) поширення «реалізації» не лише на «аномальні» явища (порушення норм права), але й на правомірну поведінку;

4) поступовий перехід від виокремлення двох форм реалізації до трьох таких форм.

Зараз уже майже усталеним є поділ форм реалізації норм адміністративно-го права на три *безпосередні* (форми реалізації, які притаманні відносинам, у яких *відсутнє «посередництво» владних органів*) та одну *опосередковану* (форма реалізації, яка притаманні відносинам, у якому наявне *«посередництво» владних органів*). До перших належать: а) «дотримання» (реалізація заборонних правових норм шляхом утримання від здійснення тих дій, які ними передбачені; пасивна поведінка як один з різновидів правомірної поведінки); б) «виконання» (якщо правова норма вміщує обов'язок, необхідним є здійснення активних дій суб'єктом реалізації); в) «використання» (для уповноважених норм; суб'єкт сам обирає необхідний варіант поведінки (активної чи пасивної)). Опосередкованою формою реалізації (форма, яка потребує «посередництва» владних органів) є «застосування».

Характеристику «опосередкованої» форми досить вдало свого часу (1972 р.) надав В.В. Лазарев, який зазначав, що «особливий інтерес становить спеціальне «посередництво» владних органів, яке містить використання права, виконання обов'язків та дотримання чинних норм. Усе це породжує нові правовідносини, і саме тому діяльність такого роду становить особливу форму реалізації – застосування права» [2, с. 10-11].

Як вірно зазначив О.О. Губанов, хоча в сучасний період становлення та розвитку адміністративного права, як і в попередні періоди, відсутній єдиний підхід до питання щодо реально існуючої кількості форм (способів) реалізації адміністративно-правових норм [3, с. 38], натомість поширеним є підхід щодо виокремлення *чотирьох самостійних форм реалізації* адміністративно-правових норм («виконання», «використання», «додержання», «застосування»). Вказаний підхід у сучасній адміністра-

тивно-правовій доктрині підтримується такими ученими-адміністративістами, як В.К. Колпаков (2000 р., 2014 р.), Т.О. Коломоець (2011 р., 2012 р., 2014 р.), Б.В. Россинський (2000 р.), З.С. Гладун (2004 р.), В.І. Загуменник, В.В. Проценко, О.Д. Крупчан, В.В. Мусієнко, О.Х. Юлдашев (2010 р., 2012 р.), З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль (2011 р.), С.Г. Стеценко (2011 р.), І.Д. Пастух (2012 р.), В.В. Галунько, В.І. Олєфір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короед (2013 р.), О.В. Синьов (2014 р.), Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз (2015 р.), О.А. Задихайло (2016 р.) тощо.

Представниками сучасної пострадянської адміністративно-правової доктрини, які підтримують виокремлення двох основних форм (способів) реалізації – «виконання» та «застосування», є Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.К. Шкарупа (2005 р.), О.П. Альохін, А.О. Кармолицький, Ю.М. Козлов (2003 р.), Л.Л. Попов (2005 р.).

Про *три самостійні* форми реалізації адміністративно-правових норм («виконання», «використання», «застосування») зазначає Н.В. Александрова (2004 р.).

Характерною особливістю сучасних доктринальних галузевих правових джерел є відсутність класифікацій реалізації адміністративно-правових норм, а отже, критеріїв щодо їх виокремлення. Також слід вказати й на те, що за будь-якого наведеного вище підходу до виокремлення форм реалізації адміністративно-правових норм щодо такої форми, як «виконання», дискусії майже відсутні, воно визнається самостійною формою реалізації. Відповідно до чотирьох- та трьохвидового підходів, воно є незалежним від «використання», «додержання» та «застосування». Відповідно до двохвидового – містить «використання» і «додержання».

Враховуючи відсутність чітких критеріїв виокремлення форм реалізації адміністративно-правових норм та з урахуванням тих характеристик, які надаються стосовно кожної конкретної форми, можна зробити узагальнення, що поділ усіх наведених форм здійснюється залежно від характеру поведінки (активна чи па-



сивна) та від різновиду норм, щодо яких має місце реалізація. Оскільки такі критерії є надто узагальненими, слід врахувати й інші підходи до критеріїв класифікації, наприклад орієнтування на структурні елементи усіх вказаних форм (суб'єкт, об'єкт, процедуру, підстави та результат [4, с. 7]), їхню мету [3, с. 40].

Загалом слово «класифікація» у тлумачних словниках подається як «дія за значенням класифікувати; система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи за спільними ознаками, властивостями»; слово «класифікувати» – «розподіляти предмети, явища або поняття на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями; групувати» [5, с. 281]. У словниках слів іншомовного походження слово «класифікація» (від латинської *classis* – розряд) подається як «розподіл предметів за спільними ознаками з утворенням певної системи класів даної сукупності предметів» [6, с. 315].

Досить часто на важливість класифікацій того чи іншого правового явища зазначається і в науковій юридичній літературі. Вже майже класикою стала теза О.Е. Лейста про значення класифікації як способу виявлення сутнісних характеристик (якостей) складових частин системи, про залежність ознак кожного з елементів від усіх інших похідних таких ознак [7, с. 61].

Класифікація має проводитись за певними критеріями. Слово «критерій» у тлумачних словниках подається як «підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило» [5, с. 303]. У словниках слів іншомовного походження слово «критерій» (від грецької – засіб судження) має значення «мірило для визначення, оцінки предмета, явища; ознака, взята за основу класифікації» [6, с. 357]. Критерій має відображати найсуттєвіші характеристики об'єкта класифікації, що, у свою чергу, дасть змогу сформулювати цілісне уявлення про сам об'єкт класифікації – реалізацію адміністративно-правових норм – та про кожну її форму, які визнані в сучасній доктрині адміністративного права.

Зазначимо, що зараз як у навчальних, так і в наукових джерелах з адміністративного права відсутній єдиний підхід не

лише до класифікації реалізації адміністративно-правових норм, але й взагалі відсутні такі класифікації з чітко виокремленими критеріями поділу на складові частини. Пояснюється це, зокрема, тими особливостями, які характеризують сучасну доктрину адміністративного права. Так, А.О. Селіванов вказав дуже важливу тенденцію, пов'язану, на наш погляд, з реалізацією норм права, охарактеризувавши сучасний період розвитку адміністративного права як посилення зв'язків теорії з реаліями життя, коли практика поступово набуває визначального значення у вирішенні теоретичних проблем в адміністративній сфері функціонування держави [8, с. 4]. А питання класифікації зазвичай вважають суто теоретичними.

Іншою обставиною, яка пояснює відсутність детально розроблених класифікацій форм реалізації адміністративно-правових норм, є особливість адміністративно-правових відносин, у яких здебільшого і має вияв реалізація адміністративно-правових норм. Така особливість полягає в тому, що «вони не можуть бути універсальними, і з урахуванням їхнього характеру вони повинні бути пов'язані із цілком конкретними правовими наслідками» [8, с. 4].

Отже, з урахуванням наведеного пропонуємо таку класифікацію реалізації адміністративно-правових норм та пояснення до обраних критеріїв.

За суб'єктами реалізації: а) форми реалізації, які здійснюються усіма (будь-якими) суб'єктами адміністративного права; б) форми реалізації, які здійснюються лише владними суб'єктами адміністративного права. До першої групи належать «виконання», «використання» та «додержання». До другої групи належить «застосування».

Вказаний критерій враховує таку суттєву ознаку реалізації адміністративно-правових норм, як суб'єкти реалізації, яка дає змогу вести мову про особливості реалізації адміністративно-правових норм як галузевої реалізації.

За різновидами адміністративно-правових норм, які реалізуються (предмет реалізації): а) реалізація уповноважуваних норм (реалізація можлива, наприклад, у



формі «використання»); б) реалізація зобов'язуючих норм (наприклад, у формі «додержання»); в) реалізація заборонних норм (наприклад, у формі «додержання»); г) реалізація стимулюючих норм (можлива форма – «використання»); ґ) реалізація рекомендаційних норм (наприклад, у формі «використання») тощо.

Саме адміністративно-правові норми є предметом галузевої реалізації. Специфіка (особливості) цих норм зумовлює важливість відповідного критерію для виокремлення різновидів реалізації.

За змістом положень адміністративно-правових норм, які реалізуються: а) реалізація приписів (наприклад, у формі «виконання», «застосування»); б) реалізація заборон (можлива форма – «додержання»); в) реалізація дозволів (наприклад, у формі «використання»); г) реалізація можливостей (можлива форма – «використання»).

Вказаний критерій дає змогу певним чином відобразити тенденцію «зміщення акцентів» у структурі адміністративно-правових норм; врахувати тенденцію зміни співвідношення «заборони» – «дозволи». Якщо в радянський період розвитку доктрини адміністративного права акценти робились на заборонах у нормах (наприклад, А.І. Денісов під час характеристикм форм реалізації згадував про покарання винних у порушенні правового порядку [9, с. 471]), то в сучасний період розвитку доктрини адміністративного права, як вірно зазначав В.Б. Авер'янов у «Концептуальних засадах реформування українського адміністративного права», слід зважати на аксіологічний (ціннісний) аспект (суспільну цінність адміністративного права) з урахуванням історичної еволюції цієї галузі, від її прообразу у вигляді т. зв. поліцейського права до сучасного стану – зміни акцентів в її ціннісній характеристиці від суто управлінських до правоохоронних і правозахисних [10, с. 212]. В іншій своїй праці – «Нові риси предмету українського адміністративного права» – він ніби продовжує цю думку: «у доктринальному визначенні суспільної цінності адміністративного права головними рисами мають стати не «управлінська», а тим більше «караль-

на» його функції, а такі нові функції, як «правозабезпечувальна» (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і «правозахисна» (пов'язана із захистом порушених прав)» [10, с. 278]. Реалізація дозволів та можливостей за обсягом зараз уже переважає над реалізацією заборон і приписів.

За характером поведінки, яка характеризує втілення в життя адміністративно-правових норм: а) реалізація лише у формі активної поведінки (можливі форми – «виконання», «використання», «застосування»); б) реалізація лише у формі пасивної поведінки (можлива форма – «додержання»); в) реалізація, яка можлива як у формі активної, так і у формі пасивної поведінки.

Цей критерій відображає усталений у доктрині загальної теорії права та доктрині адміністративного права поділ. Саме за цим критерієм найчастіше розрізняють форми реалізації, тому він має бути врахований у відповідній класифікації.

За характером стимулу до реалізації адміністративно-правової норми: а) спонукання у формі загрози відповідальності; б) спонукання у формі заохочень; в) спонукання як у формі відповідальності, так і у формі заохочень.

Цей критерій враховує невпинний «перерозподіл» норм адміністративного права, пов'язаний зі зміною парадигми щодо предмета цієї галузі. Усе більшого значення поступово набувають такі методи правового впливу, як переконання та стимулювання. Натомість, як вірно зазначила Т.О. Коломоєць [11, с. 98], зазначені норми не стануть тотальними, адже «примусові», «охоронні» відносини завжди займатимуть певну частину предмета галузі. Отже, вказана класифікація та відповідний критерій залишатимуться актуальними.

За характером обов'язковості реалізації норми: а) обов'язкова реалізація (можливі форми – «виконання», «додержання», «застосування»); б) диспозитивна реалізація (можлива форма – «використання»).

Оскільки, як вірно зазначив А.О. Селіванов, для держави право є «інструмен-



том упорядкування і підтримки раціональних засад суспільної життєдіяльності» [8, с. 4], завжди існуватимуть як обов'язкові до виконання, так і рекомендаційні їх положення, тому і критерій, і класифікація залишатимуться актуальними за будь-яких трансформацій галузі, зміни позначатимуться лише на співвідношенні відповідних норм, яке залежить від різновиду суспільних відносин, які тими чи іншими адміністративно-правовими нормами регулюються.

За різновидом сфери регулювання суспільних відносин у галузі адміністративного права: а) реалізація адміністративно-правових норм у сфері адміністративних послуг; в) реалізація адміністративно-правових норм у сфері деліктів; в) реалізація адміністративно-правових норм у сфері публічного адміністрування; г) реалізація адміністративно-правових норм у сфері адміністративного судочинства та інші.

Слід вказати, що сам критерій класифікації є стабільним, натомість складові, які виокремлюються за цим критерієм, можуть змінюватись залежно від підходу до складників предмета галузі.

За різновидом суспільних відносин, регулювання яких здійснюється нормами адміністративного права: а) реалізація адміністративно-правових норм у сфері економіки (фінансів, фінансового моніторингу, митної справи тощо); б) реалізація у сфері адміністративно-політичної діяльності (оборони та безпеки, зовнішніх відносин, юстиції, внутрішніх справ тощо); в) реалізація адміністративно-правових норм у соціально-культурній сфері (освіта, наука, культура, охорона здоров'я) тощо.

Відомим є факт, що Особлива частина адміністративного права завжди була дуже значною за обсягом щодо різних сфер державного і суспільного життя, у яких здійснювалось управління. Натомість поступово у навчальних джерелах Особливу частину почали формувати шляхом узагальнення: виокремлення певних блоків, у межах яких вже розкривались питання регулювання тої чи іншої складової частини блоку. Поступово в більшості навчальних і наукових адміністративно-правових джерелах відбулася певна уніфіка-

ція, і виокремлення трьох означених вище блоків є вже поширеним явищем. Отже, критерій є життєвим і практичним у використанні щодо поділу відносин, у яких реалізуються відповідні адміністративно-правові норми.

За фактичним результатом втілення у життя адміністративно-правових норм: а) позитивна реалізація (можлива у будь-яких формах); б) негативна реалізація (відсутність реалізації у формі «додержання», натомість необхідність реалізації санкції норми; відсутність реалізації у формі «використання»).

Реалізацію норм адміністративного права розуміють і як процес, і як результат, а результат завжди характеризується ймовірністю прояву однієї зі своїх біполярних сторін – може бути як позитивним, так і негативним. Норми можуть бути як ефективними, так і недосконалими, відтак, у процесі реалізації з однаковою ймовірністю може мати прояв як позитив, так і негатив. Саме тому цей критерій завжди матиме актуальність, так само, як ніколи не зникнуть й дві протилежні сторони (результати) реалізації.

Висновки. Вичерпний класифікаційний перелік критеріїв поділу форм реалізації адміністративно-правових норм скласти важко, адже реалізація адміністративно-правових норм як комплексна правова інтеграційна категорія пов'язана з чималою кількістю інституційних категорій галузі – його нормами, правовідносинами, предметом, суб'єктами, джерелами тощо. Натомість запропонована класифікація враховує найбільш суттєві аспекти (предмет галузі; найбільш вагомій сфері управлінської діяльності; особливості суб'єктів адміністративного права тощо) та дає змогу «поглянути» на форми реалізації адміністративно-правових норм під різним кутом зору, виявити ті особливості, які притаманні кожній із форм реалізації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Пиголкин А.С. Формы реализации норм общенационального права / А.С. Пиголкин // Советское государство и право. – 1963. – № 6. – С. 26-36.



2. Лазарев В.В. Применение советского права / В.В. Лазарев. – Казань : Изд-во Казанского университета, 1972. – 202 с.
3. Губанов О.О. Застосування як форма реалізації адміністративного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.О. Губанов ; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2015. – 282 с.
4. Невзоров І.Л. Принцип законності в правозастосувальній діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / І.Л. Невзоров ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2003. – 19 с.
5. Великий тлумачний словник української мови / упоряд. Т.В. Ковальова. – Х. : Фоліо, 2005. – 767 с.
6. Сучасний словник іншомовних слів: походження слів, розгорнуті пояснення, слова синоніми / укл. Л.І. Нечволод. – Харків : Торсінг Плюс, 2011. – 768 с.
7. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. Теоретические проблемы / О.Э. Лейст. – М. : Издательство Московского университета, 1981. – 240 с.
8. Селіванов А.О. Новітня доктрина адміністративного права / А.О. Селіванов // Голос України. – № 49 (6303) від 18 березня 2016 р. – С. 4.
9. Денисов А.И. Теория государства и права / А.И. Денисов ; Всесоюзный институт юридических наук Министерства юстиции СССР. – М. : Юриздат, 1948. – 532 с.
10. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / упор.: О.Ф. Андрійко (кер. колективу), В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль та ін. ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
11. Коломеец Т.А. Современная теория административного права Украины: тенденции и перспективы формирования / Т.А. Коломеец // Сборник статей по материалам ежегодной научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 года : в 3-х томах / под. ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. – СПб. : Изд-во СПб ун-та, 2016. – Т. 1. – 252 с. – С. 97-102.