

ЗАСТОСУВАННЯ ЯК ОСОБЛИВА ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

APPLICATION AS A SPECIAL FORM OF IMPLEMENTATION OF THE NORMS OF ADMINISTRATIVE LAW IN UKRAINE: GENERAL THEORETICAL ASPECT

Губанов О.О.,
здобувач кафедри
адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

Стаття присвячена дослідженню теоретичної складової застосування як особливої форми реалізації норм адміністративного законодавства України. Проаналізовано підходи різних дослідників щодо поняття, суті, ознак та специфічних рис, які властиві застосуванню як особливій формі реалізації норм адміністративного законодавства. Автор акцентує на особливій ролі застосування серед усіх інших форм реалізації норм адміністративного законодавства. Також звертається увага на особливу роль, яку відіграє суб'єкт застосування, та вимоги, яким він має відповідати.

Ключові слова: форми реалізації права, суб'єкт застосування, елементи застосування, кваліфікація суб'єктів застосування, професіоналізм суб'єктів застосування.

Стаття посвячена исследованию теоретической составляющей применения как особой формы реализации норм административного законодательства Украины. Проанализированы подходы различных исследователей относительно понятия, сущности, признаков и специфических черт, которые присущи применению как особой форме реализации норм административного законодательства Украины. Автор акцентирует внимание на особой роли применения среди всех форм реализации норм административного законодательства. Также обращается внимание на особую роль, которую играет субъект применения, и требования, которым он должен отвечать.

Ключевые слова: формы реализации права, субъект применения, элементы применения, квалификация субъектов применения, профессионализм субъектов применения.

The article investigates the theoretical component of the application, as a special form of administrative rules implementing the legislation of Ukraine. Approaches of various researchers on the concept, the essence, characteristics and specific features that are inherent to the use as a particular form of implementation of the norms of administrative legislation of Ukraine. The author focuses on the special role of the application of all forms of implementing the rules of administrative law. Also draws attention to the special role played by the subject of the application and the requirements it must meet.

Key words: forms of implementing of law, subject of application, elements of application, qualified entities of use, professional subjects of use.

Юридична наука й практика поступово відходить від дослідження абстрактних, відірваних від практики, проблем. Центральними проблемами сучасної юриспруденції поступово стають актуальні питання державно-правового життя, максимально наближені до практичних потреб особи, суспільства та держави в цілому. Саме наближеність дослідження до реальних, а не абстрактних, потреб визначає його актуальність, цінність та необхідність. Безперечно, однією з таких потреб, на наш погляд, є потреба в поглибленому дослідженні специфіки функціонування окремих форм реалізації норм права в межах різних галузей права.

Безперечно, варто зазначити, що дослідження форм реалізації норм права не є принципово новими для юриспруденції. Дослідження форм реалізації норм права, аналіз специфіки реалізації кожної із цих форм є предметом багатьох фундаментальних досліджень. Витоки таких досліджень сягають дореволюційної доби й пов'язані з працями таких видатних юристів, як Є.В. Спекторский, Г.Ф. Шершеневич та інші. Вагомий внесок у розвиток вчення про форми реалізації норм права й застосування, зокрема, зробили такі відомі радянські дослідники: Ю.С.

Решетов, В.А. Сапун, Ю.О. Тіхоміров, Ф.М. Фаткулін та інші. Безперечно, дослідження застосування як особливої форми реалізації норм права триває й досі та пов'язане із дослідженнями Д.О. Бочарова, І.Л. Невзорова, Б. В. Малишева та інших.

У цій статті ми б хотіли звернути увагу на необхідність поглибленого дослідження теоретичної складової природи застосування як специфічної форми реалізації норм права з врахуванням специфіки адміністративного законодавства України.

Варто звернути увагу на те, що загальна теорія держави й права завжди окремо виділяла застосування як форму з-поміж інших форм реалізації норм права. Це передусім пов'язано з особливою природою цієї форми реалізації норм права. Фактично мова тут йде про те, що застосування – це управлінська діяльність органів державної влади, їхніх посадових осіб, а також уповноважених державою суб'єктів із винесення індивідуально-конкретних приписів, якими одним учасникам правовідносин надаються права, а на інших покладаються обов'язки [1, с. 10]. Важливо звернути увагу також на те, що застосування як форма реалізації адміністративного законодавства в Україні можлива лише в межах правовідносин.

Це пов'язано насамперед із тим, що застосування як форма реалізації норм права завжди пов'язана з певними динамічними стадіями буття правовідносин, а зокрема з їхнім виникненням, розвитком, зміною чи припиненням.

Окремо хотілося б звернути увагу на те, що в радянській науці існував підхід, відповідно до якого застосування вважалася другорядною або допоміжною формою реалізації норм права поряд із виконанням, використанням та дотриманням. Так, відомий радянський вчений С.С. Алексєєв вважав, що виконання є основною формою реалізації норм права [2, с. 304]. Інший, не менш відомий, радянський дослідник А.В. Осіпов вважав, що саме дотримання є основною формою реалізації норм права [3, с. 13]. Окремі вчені, такі як Е.Я. Стумбіна, А.В. Кузнєцова та інші, вважали використання основною формою реалізації норм права [4, с. 100]. Безперечно, такі наукові підходи до визначення ієрархії форм реалізації норм права відводили застосуванню другорядну роль у процесі реалізації норм права. На наш погляд, зазначені наукові підходи до визначення першості серед форм реалізації норм права не є необхідними нині. Зокрема, варто звернути увагу на те, що норми адміністративного законодавства реалізуються у всіх зазначених формах реалізації норм права. При цьому необхідно відзначити те, що кожна форма реалізації норм права має своє місце та відіграє свою роль у надзвичайно складному процесі реалізації, зокрема, адміністративного законодавства України. Більш того, на практиці в процесі реалізації адміністративного законодавства всі форми реалізації норм права тісно взаємопов'язані. Так, поряд із застосуванням як формою реалізації норм права можуть мати місце і використання, і виконання, і дотримання.

Ще одним аргументом на користь важливості застосування як однієї з форм реалізації норм права є те, що ця форма реалізації норм права розглядається окремими дослідниками як така, що застосовується, коли інші форми реалізації норм права, зокрема дотримання, використання та виконання, виявилися недостатніми для повноцінного регулювання певних суспільних відносин та життєвих ситуацій [5, с. 180]. Так, втручання спеціальних державних органів можливе лише в тих випадках, коли тих або інших результатів реалізації норм права не можливо досягнути лише засобами наданими чинним законодавством України зацікавленим суб'єктам. У таких випадках необхідне окреме рішення, що походить від спеціального суб'єкта, який представляє певний орган державної влади. Звичайно, такий підхід до розуміння застосування не охоплює всіх випадків реалізації цієї форми реалізації норм права, водночас розкриває особливу роль, яку відіграє застосування серед інших форм реалізації норм права.

Досить важливим аспектом, під час розгляду питання про застосування як форми реалізації адміністративного законодавства України є розмежування понять «застосування», «застосування норм права» та «застосовувача діяльність». Варто відзначити, що дослідженню цього питання присвячене

дисертаційне дослідження Д.О. Бочарова. Так, вчений термін «застосування» пропонує вживати для позначення специфічної форми правореалізації, пов'язаної з реалізацією владної компетенції; «застосування норм права» – для позначення випадків повної реалізації норми в акті застосування; а випадки, які потребують послідовного здійснення численних актів застосування норм права, та поетапно вчинювані в межах акту застосування правової норми дії, позначати терміном «застосовувача діяльність» [6, с. 10].

Окремої уваги, безперечно, заслуговують структурні елементи застосування. У цій частині надзвичайно цінним є дисертаційне дослідження І.Л. Невзорова. Так, дослідник до структурних елементів застосування пропонує відносити такі: суб'єкт застосування; об'єкт застосування; застосовувальна процедура; підстави застосування; результат застосування [7, с. 7]. Крім того, до таких елементів, на нашу думку, можна віднести також мету застосування. Так, відомий дослідник В.В. Лазарєв вказує те, що найбільш важливою ознакою застосування права є її мета, яка полягає в наданні спеціальної допомоги суб'єктам права у вигляді спеціального втручання в процес реалізації права, щоб він розпочався, а також для контролю, заохочення його учасників, покладання на них обов'язків [8, с. 55]. І дійсно, застосування норм права необхідне, коли для забезпечення реалізації суб'єктами правовідносин прав та виконання обов'язків необхідне безпосереднє втручання держави.

Безперечно, структурні елементи застосування як форми реалізації норм права визначають ті риси, якими ця форма відрізняється від інших форм реалізації норм права й норм адміністративного законодавства України. Мова тут йде про те, що застосування здійснюється уповноваженими на те органами державної влади в межах наданої їм компетенції, визначеної національним законодавством України. По-друге, застосування відбувається там, де розглядається конкретна юридична справа й за нею приймається рішення індивідуального характеру. По-третє, рішення, яке приймається в результаті застосування норм права уповноваженими на те суб'єктами, є обов'язковим для тих суб'єктів, яким воно адресоване, а також для тих органів, які мають його виконувати. По-четверте, застосовувача діяльність носить владний характер, який виявляється не тільки в обов'язковості прийнятого рішення для його адресатів, а й в обов'язковості вимог суб'єкта, який застосовує норми права до осіб, так чи інакше причетних до розгляду цієї справи. Наприклад, мова йде про об'єктивну необхідність участі в процесі судового розгляду справи свідків, відповідачів, експертів та інших учасників процесу для об'єктивності та всебічності розгляду справи. По-п'яте, застосовувача діяльність регламентована процесуальними нормами, що визначають послідовність і порядок здійснення тих чи інших дій під час застосування.

Застосування як особлива форма реалізації норм права, зокрема приписів адміністративного законодавства України, суттєво відрізняється від інших форм реалізації норм права. Порівнюючи застосування з іншими формами реалізації норм права, варто звернути увагу на особливу природу суб'єкта застосування, який істотно відрізняється від суб'єктів, які беруть участь у реалізації інших форм реалізації норм права. Логічно виникає питання: чим, власне, відрізняється цей суб'єкт від інших суб'єктів? Застосовувати норми права можуть лише уповноважені на те органи державної влади та посадові особи. Водночас використовувати інші форми реалізації норм права можуть всі суб'єкти права. Крім того, варто звернути увагу на те, що діяльність такого спеціального суб'єкта має державно-владний характер. Тобто фактично застосування адміністративного законодавства України розпочинається за рішенням відповідного суб'єкта, який виступає від імені держави, за необхідності його рішення забезпечуються примусовою силою держави. При цьому кожний суб'єкт правозастосування діє на підставі та в порядку, передбаченому законодавством. Однак застосовувати норми права уповноважений суб'єкт може лише щодо чітко визначених суб'єктів та кола відносин, які закріплені в законодавстві. У цьому випадку мова йде саме про «компетенцію» такого спеціального суб'єкта. Таким чином, логічним є висновок про те, що діяльність органу державної влади або уповноваженого державою суб'єкта під час процесу застосування приписів адміністративного законодавства України здійснюється на основі та в межах діючого законодавства України.

При цьому, розглядаючи суб'єкта застосування, не можна оминати увагою досить цікаву наукову позицію М.М. Вопленко та А.П. Рожнова, які вважають, що застосування норм права не є, власне кажучи, різновидом реалізації норм права, адже під час застосування уповноважений суб'єкт так само дотримується, виконує та використовує норми права [9, с. 72]. Таким чином, можна дійти висновку, що правозастосування поєднує в собі риси всіх інших видів форм реалізації норм права.

Результатом застосування приписів адміністративного законодавства України є винесення суб'єктом застосування індивідуально-правових приписів, які закріплюються у формі правозастосовного акта. При цьому правозастосовні акти адресуються конкретним суб'єктам і встановлюють для них права й обов'язки стосовно конкретної ситуації, певних правовідносин тощо.

Особливістю застосування, порівняно з іншими формами реалізації норм права, є те, що воно здійснюється в законодавчо встановлених формах і процедурах. При цьому в найбільш важливих випадках процедура застосування приписів адміністративного законодавства України, а також процедура винесення правозастосовних актів чітко регламентована. Безперечно, така чітка регламентація процедури застосування приписів адміністративного законодавства впливає також на діяльність суб'єктів застосування під час вико-

нання ними покладених на них діючим законодавством обов'язків, певним чином впорядковуючи таку діяльність, надаючи їй конкретних форм і меж.

Найбільш рельєфно розкриває специфіку особливого статусу суб'єкта застосування так звана адміністративна форма реалізації права, яка інколи виокремлюється в науковій літературі [10, с. 186]. Варто зазначити те, що хоча ця форма реалізації права не є загально визнаною, проте є достатньо аргументованою й цікавою. Так, на думку вчених, адміністративна форма реалізації права має місце в правовідносинах між суб'єктами, з яких одна сторона наділена функцією веління (повеління), користується спеціальними владними повноваженнями, які й реалізуються в цій ситуації. Це відносини влади-підпорядкування, вони можуть бути охарактеризовані як вертикальні. Тобто фактично ця форма реалізації права побудована на нерівному статусі сторін правовідносин, одна з яких представлена власне суб'єктом застосування у вигляді органу державної влади або уповноваженого державою суб'єкта.

Крім того, до суб'єкта застосування ставляться підвищені вимоги, порівняно з іншими суб'єктами, які беруть участь у реалізації приписів адміністративного законодавства України. Так, пересічний громадянин, звертаючись до органу державної влади з метою реєстрації його як суб'єкта підприємницької діяльності, може об'єктивно не знати всіх вимог чинного законодавства України, які ставляться до осіб, що бажають отримати цей статус. Проте державний службовець, який в межах наданої йому компетенції буде вирішувати питання про надання або ненадання цього статусу, має досконало знати вимоги чинного законодавства України до осіб, які бажають отримати статус суб'єкта підприємницької діяльності. Звідси й випливає об'єктивна вимога про високий професійний рівень та компетентність державних службовців як суб'єктів застосування й зокрема норм адміністративного законодавства України. На жаль, практика свідчить про низький професійний рівень та компетентність державної служби в Україні. І хоча в Україні була запроваджена широкомасштабна адміністративна реформа, проте її здобутки є досить фрагментарними, особливо в цьому аспекті. Саме тому, на наш погляд, варто ще раз звернутися до проблеми низького професійного рівня та компетентності державних службовців.

Враховуючи все вищезазначене, можна зробити такі **висновки**.

1. Застосування є особливою формою реалізації приписів адміністративного законодавства України. Її суть зводиться до управлінської діяльності органів державної влади, їхніх посадових осіб, а також уповноважених державою суб'єктів із винесення індивідуально-конкретних приписів, якими одним учасникам правовідносин надаються права, а на інших покладаються обов'язки.

2. Невиправданим є науковий підхід, відповідно до якого застосування вважається другорядною формою реалізації норм права, оскільки в надзвичайно складному процесі реалізації адміністративного за-

конодавства в Україні беруть участь всі форми реалізації норм права. Вони тісно взаємопов'язані та доповнюють одна одну. При цьому застосування виконує не другорядну, а основну функцію, оскільки до цієї форми реалізації норм права звертаються у випадках, коли інші форми реалізації права виявилися недостатніми для повноцінного регулювання адміністративних правовідносин.

3. Специфічна природа застосування як форми реалізації адміністративного законодавства виявляється насамперед в особливому статусі суб'єктів, які безпосередньо реалізують норми адміністративного законодавства у формі застосування. Мова йде про органи

державної влади та уповноважених ними суб'єктів. При цьому зазначені суб'єкти під час реалізації адміністративного законодавства України у формі застосування можуть дотримуватися, виконувати та використовувати приписи законодавства України.

4. До суб'єкта застосування мають ставитися підвищені вимоги, порівняно з іншими суб'єктами, які беруть участь у реалізації приписів адміністративного законодавства України. На наш погляд, основний акцент має робитися саме на високому професійному рівні та компетентності таких суб'єктів, адже вони діють не від власного імені, а в межах повноважень, наданих ним, від імені органів державної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Малишев Б.В. Застосування норм права: (теорія і практика) : [навч. посіб.] / Б.В. Малишев, О.В. Москалюк. – К. : Реферат, 2010. – 260 с.
2. Алексеев С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 359 с.
3. Осипова А.В. Соблюдение норм советского права как форма их реализации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А.В. Осипова. – Саратов, 1980. – С. 13.
4. Стумбина Э.Я. Механизм реализации конституции: государственно-правовой аспект / Э.Я. Стумбина, А.В. Кузнецов, В.В. Эглитис. – Рига, 1984. – С. 100.
5. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк. – М., 2001. – 260 с.
6. Бочаров Д.О. Доказування у правозастосовчій діяльності: загальнотеоретичні питання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.О. Бочаров. – Х., 2007. – С. 10.
7. Невзоров І.Л. Принцип законності в правозастосованій діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І.Л. Невзоров. – Х., 2003. – С. 7.
8. Лазарев В.В. Понятие и разновидности нетипичных ситуаций правоприменительного процесса / В.В. Лазарев // Применение советского права : сб. ученых трудов. – Вып. 30. – Свердловск, 1974. – С. 55.
9. Вопленко Н.Н. Правоприменительная практика: понятие, основные черты и функции / Н.Н. Вопленко, А.П. Рожнов. – Волгоград, 2004. – С. 72.
10. Марчук В.М. Нариси з теорії права : [навч. посіб.] / В. М. Марчук, Л.В. Ніколаєва. – К. : Істина, 2004. – 304 с.

УДК 342.11.4

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

THE BASIC PRINCIPLES OF THE ORGANIZATION AND IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES

Губерська Н.Л.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Київського національного
університету імені Тараса Шевченка*

Розкрито сутність поняття «принципи адміністративної процедури». Проаналізовано сучасні наукові підходи до класифікації принципів адміністративних процедур. Визначено зміст загальних та спеціальних принципів організації та реалізації адміністративних процедур.

Ключові слова: адміністративна процедура, принципи адміністративних процедур, адміністративний процес, адміністративне право.

Раскрыто содержание понятия «принципы административной процедуры». Дан анализ современных научных подходов к классификации принципов административных процедур. Охарактеризованы основные общие и специальные принципы организации и реализации административных процедур.

Ключевые слова: административная процедура, принципы административных процедур, административный процесс, административное право.

The essence of the notion “principles of administrative procedures” is reveal. The analysis of contemporary scientific approaches concerning classification of principles of administrative procedures is performed. The content of general and special principles of organization and implementation of administrative procedures is determined.

Key words: administrative procedure, principles of administrative procedures, administrative process, administrative law.