



УДК 342.92

І. Болокан,

кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

**СПЕЦИФІЧНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ЯК ФОРМИ
РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ**

Застосування норм права не завжди розглядалось як окрема самостійна форма реалізації загалом та реалізації адміністративно-правових норм зокрема. У радянський період висловлювались думки, що «застосування», хоч і є формою організації певної поведінки, не є формою реалізації норм права. Реальністю ж сьогодення є визнання «застосування адміністративно-правових норм» як не лише самостійної, але й специфічної, порівняно з іншими, форми реалізації норм. Як зазначив Ю.С. Решетов, «для застосування характерною є низка рис, що суттєво відрізняє його від трьох інших форм реалізації норм права. Хоча застосування і не можна розглядати як однопорядкову форму з іншими формами реалізації, усі вони є формами реалізації, які, проте, не розташовані на одному щаблі» [1, с. 13]. Відтак аналізу потребують характерні ознаки кожної з форм реалізації для доведення чи спростування специфічності застосування як форми реалізації адміністративно-правових норм.

Окремі питання реалізації адміністративно-правових норм досліджували такі сучасні вчені-адміністративісти, як: В.К. Колпаков (наприклад, у підручнику «Адміністративне право України», 2000 р., у навчальній лекції «Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України», 2014 р.); Т.О. Коломєць (наприклад, у Словнику базової термінології з адміністративного права, 2010 р., у своєму Академічному курсі «Адміністративне право України», 2011 р., у підручнику «Адміністративне

право України», 2012 р., у Словнику термінів «Адміністративне право України», 2014 р.); І.Д. Пастух (наприклад, у параграфі «Способи реалізації адміністративно-правових норм» підручника «Курс адміністративного права», 2012 р.); С.Г. Стеценко (наприклад, у навчальному посібнику «Адміністративне право України», 2011 р.); З.С. Гладун (наприклад, у навчальному посібнику «Адміністративне право України», 2004 р.); В.І. Загуменник, В.В. Мусяєнко, В.В. Проценко, О.Х. Юлдашев, О.Д. Крупчан (наприклад, у навчальних посібниках «Адміністративне право України: основні категорії та поняття», 2010 р., «Адміністративне право України. Збірник основних питань та відповідей (загальна частина)», 2012 р.); Р.С. Мельник, С.О. Мосьондз (наприклад, у навчальному посібнику «Адміністративне право України (у схемах та коментарях)», 2015 р.); О.А. Задихайло (наприклад, у навчальному посібнику «Адміністративне право України (Загальна частина)», 2016 р.); Н.В. Александрова (наприклад, у розділі «Реалізація адміністративно-правових норм» колективної роботи «Адміністративне право України. Академічний курс» за ред. В.Б. Авер'янова, 2004 р.); В.В. Галунько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короєд (наприклад, у підручнику «Загальне адміністративне право. Академічний курс», 2013 р.); Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.К. Шкарупа (наприклад, у підручнику «Адміністративне право України», 2005 р.) та ін. Проте до сьогодні не вивчались детально характерні ознаки





форм реалізації адміністративно-правових норм. Надбання досліджень порушеного питання указаних вище та інших авторів були враховані у цій публікації під час виокремлення характерних ознак відповідних форм.

Метою статті є порівняльна характеристика ознак, притаманних виконанню, додержанню, використанню та застосуванню як формам реалізації адміністративно-правових норм, та обґрунтування специфічності застосування зокрема.

Виконання як форма реалізації адміністративно-правових норм характеризується низкою ознак, серед яких, на наш погляд, важливими є такі: 1) виконання є формою реалізації зобов'язальних норм, адже йдеться про необхідність, обов'язковість (а не про право) втілення обов'язків та активну поведінку суб'єкта реалізації адміністративно-правової норми при цьому; 2) виконання зобов'язальних норм передбачає неможливість відступів від положень адміністративно-правової норми (через імперативний спосіб формулювання відповідної норми); поведінка суб'єктів виконання може бути охарактеризована як «чітке слідування» (виконання обов'язків; слідування приписам, які містяться у нормах; слідування юридичним розпорядженням, заборонам та дозволам; підкорення вимогам, які встановлює норма); 3) зобов'язання можуть стосуватися як усіх суб'єктів адміністративного права, так і спеціальних таких суб'єктів; 4) обов'язки в адміністративно-правовій нормі встановлюються за допомогою приписів; 5) конкретні адміністративно-правові відносини, які регулюються за допомогою зобов'язальних норм і реалізуються у формі виконання, є здебільшого відносинами публічного управління, хоча вказані норми наявні і в інших елементах предмета галузі.

Серед особливостей, які характеризують додержання як форму реалізації адміністративно-правових норм, варто виокремити такі: 1) додержання є формою реалізації заборонних та обмежу-

вальних норм; 2) формулювання заборонних норм у законодавчих актах зазнало трансформацій, що дає підстави для виокремлення «адміністративно-правових норм із примусовим забезпеченням їх реалізації», у межах яких можливим є поділ на заборонні та обмежувальні норми (критерій – «спосіб формулювання диспозиції»); забезпечені загрозою застосування адміністративно-правової відповідальності і загрозою застосування інших заходів адміністративного примусу (критерій – «спосіб забезпечення реалізації»); 3) заборонні та обмежувальні норми можуть бути спрямовані як на загального суб'єкта, так і на спеціального; 4) обмежувальні норми передбачають конкретизацію із вказівкою на місце, час, територію, суб'єкта, вид діяльності та ін.; 5) додержання завжди передбачає пасивну поведінку (утримання від дій), саме тому вчені постійно наголошують на тому, що у разі додержання адміністративно-правові відносини не виникають; 6) встановлення заборони або обмеження пов'язане з недопущенням державою протиправної поведінки; 7) вчинення протиправної поведінки (порушення заборони або обмежень) завжди має наслідком реакцію управомочених органів; 8) така реакція є гарантією охорони прав, свобод та інтересів інших членів суспільства, інтересів самої держави; 9) проявами гарантій захисту інтересів інших осіб, інтересів держави є адміністративний примус, зокрема адміністративна відповідальність; 10) порівняно з іншими формами реалізації адміністративно-правових норм, у разі додержання має місце максимальний зв'язок із примусом; 11) нормативними підставами додержання є заборонні та обмежувальні норми, а юридично-фактичною підставою для реакції держави, на відміну від встановленої нею поведінки, є подолання (порушення) заборони; 12) мотивами для прояву реалізації у формі додержання можуть бути як сумлінність особи, так і страх покарання.



Серед особливостей, які характеризують використання як форму реалізації адміністративно-правових норм, варто назвати такі: 1) використання є формою реалізації уповноважувальних (дозвільних) адміністративно-правових норм; 2) права, які надаються уповноважувальними нормами, можуть інколи обмежуватись, що пов'язується або із запобіганням зловживанню такими правами, або з іншими обставинами, які мають значення як для держави загалом, так і для окремих суб'єктів адміністративного права зокрема; 3) правами можуть наділятися як особи приватного права, так і суб'єкти, наділені владними повноваженнями; встановлення обмежень не пов'язано з різновидом суб'єктів використання; 4) уповноважувальні норми для суб'єктів приватного права побудовані таким чином, що вирішення питання щодо того, використовувати надане право чи ні (скористатись наданою можливістю чи ні), залежить переважно від бажання та волі суб'єкта. Закріплення прав для суб'єктів владних повноважень має конкретну мету – сприяння найбільш ефективному виконанню ними своїх функціональних обов'язків; 5) природа уповноважувальних норм (норм-дозволи) не передбачає встановлення жодних примусових заходів реалізації у формі використання; 6) обмеження у реалізації прав можуть бути пов'язані із забезпеченням прав інших суб'єктів (наприклад, інтересів осіб приватного права щодо прав суб'єктів, наділені владними повноваженнями) або інтересами держави (наприклад, охорона державної таємниці та відповідні обмеження принципу відкритості судочинства). Натомість обмеження прав, пов'язані із вказівкою на місце, час, територію, суб'єкта, вид діяльності та ін., завжди мають бути чітко конкретизовані; 7) уповноважувальні норми (норми-дозволи) можуть бути спрямовані як на загального суб'єкта (наприклад, право на звернення надано будь-яким фізичним особам; право приймати участь у конкурсі на посаду державного служ-

бовця, поліцейського та інші посади надано будь-яким фізичним особам), так і на спеціального (права конкретних суб'єктів, наділені владними повноваженнями (президента, державного службовця)). Як для загального, так і для спеціального суб'єкта можливою є градація прав, адже до цих суб'єктів можуть бути встановлені додаткові вимоги; 8) використання завжди передбачає активну поведінку (вчинення певних дій, навіть коли йдеться про право на відмову від вчинення певних дій, необхідною є активна дія щодо підтвердження такого права). У разі невикористання наданого нормою права адміністративно-правові відносини не виникають; 9) використання права за загальними вимогами є правомірною поведінкою, оскільки воно відповідає положенням, встановленим у диспозиції норми. Процедура характеризується наявними ризиками зловживання правами; 10) вчинення протиправної поведінки у вигляді зловживання правом повинно мати наслідком реакцію уповноважених органів; 11) розроблення чіткого механізму реакції на неправомірну поведінку у процесі використання прав, наданих адміністративно-правовою нормою, має стати гарантією охорони прав, свобод та інтересів інших членів суспільства, інтересів самої держави; 12) проявами гарантій реалізації прав, передбачених адміністративно-правовими нормами, може бути активне застосування конструкцій норм з елементами стимулу; 13) порівняно з іншими формами реалізації адміністративно-правових норм, у разі використання має місце максимальний зв'язок із диспозитивним методом адміністративного права; 14) нормативними підставами використання є уповноважувальні норми (норми-дозволи), а юридично-фактичною підставою для реалізації у формі використання є застосування наданого права, що «переводить» «право абстрактне» у «право суб'єктивне», тобто те, що має відношення до конкретного суб'єкта, оскільки він своєю поведінкою висло-



вив волю скористатись наданим правом (у формі активних дій); 15) мотивами для прояву реалізації у формі використання можуть бути: інтерес (як правило, для осіб приватного права), можливість ефективно виконувати свої обов'язки (для суб'єктів, наділених владними повноваженнями).

Аналіз сучасних доктринальних адміністративно-правових джерел дає підстави для виокремлення таких ознак, що характеризують застосування як форму реалізації:

1) *вказівка на спеціального суб'єкта* (варіації у назві: «уповноважені державні органи» [2, с. 52; 3, с. 78]; «повноважні органи» [4, с. 80–81]; «органи держави» [5, с. 39]; «публічна адміністрація» [6, с. 65; 7, с. 158; 8, с. 45]; «суб'єкти публічної адміністрації» [9, с. 142]; «державні виконавчо-розпорядчі органи» [10, с. 54; 11, с. 25; 12, с. 77]; «органи виконавчої та судової влади, інші уповноважені суб'єкти публічного адміністрування» [13, с. 10]; «органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, інші суб'єкти, уповноважені на виконання функцій публічного управління» [14, с. 52]; «уповноважений суб'єкт (орган, організація, посадова особа), переважно органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування» [15, с. 170–171]; «суб'єкт адміністративної юрисдикції» [16, с. 466]);

2) *вказівка на здійснення цим суб'єктом діяльності* [3, с. 78; 5, с. 39; 6, с. 65; 7, с. 158; 8, с. 45; 9, с. 142; 11, с. 25; 12, с. 77; 13, с. 10; 14, с. 52], а отже, на активну поведінку («практичне вирішення конкретних питань» [15, с. 170]);

3) *характеристика такої діяльності* («організаційно-правова» [6, с. 65]; «владна» [3, с. 78; 10, с. 54; 11, с. 25]; «державно-владна, правова» [4, с. 80–81]; «юридично-владна» [5, с. 39; 9, с. 142]; «активна публічно-владна» [8, с. 45]; «основна форма діяльності спеціального суб'єкта» [14, с. 52]);

4) *вказівка на конкретність справ (питань)*, які вирішуються у процесі

застосування адміністративно-правових норм [2, с. 52; 3, с. 78; 4, с. 80–81; 7, с. 158; 8, с. 45; 9, с. 142; 15, с. 170; 16, с. 466]; персоніфікованість суб'єктів, щодо яких реалізуються норми (або об'єктів публічного управління [6, с. 65]);

5) *конкретизація різновидів цих справ* («управлінських» [2, с. 52; 12, с. 77]; «адміністративних» [17, с. 24]; «управлінських та публічно-сервісних» [5, с. 39]; «будь-яких, належних до компетенції» [13, с. 10]; «питань, що виникають під час адміністративного процесу» [16, с. 466]);

6) *вказівка на спосіб діяльності спеціального суб'єкта*, який інколи називають її *результатом* (варіації формулювання: «(шляхом) видання індивідуальних юридичних актів» [2, с. 52; 3, с. 78; 5, с. 39; 8, с. 45; 17, с. 24]; «встановлення формально обов'язкових індивідуальних правил поведінки» [6, с. 65]; «діяльність із видання індивідуальних юридичних актів» [7, с. 158; 12, с. 77]; «шляхом прийняття обов'язкових до виконання індивідуальних юридично-владних рішень (актів)» [15, с. 170; 16, с. 466]; «результатом застосування є прийняття відповідних індивідуальних правозастосовних актів» [13, с. 10]; «виявляється у прийнятті індивідуальних юридичних актів» [4, с. 80–81; 9, с. 142; 10, с. 54; 11, с. 25]; «здійснюється здебільшого у формі видання індивідуальних актів (певних приписів)» [4, с. 81]; «результатом правозастосовної діяльності є прийняття відповідними органами індивідуальних юридично-владних рішень» [14, с. 52]; «результатом є акт застосування права» [3, с. 78; 9, с. 142]);

7) *вказівка на критерій відповідності діяльності із правозастосування актів, що видаються, вимогам певного різновиду норм* (варіації: «матеріальні та (або) процесуальні» [2, с. 52; 4, с. 80–81; 5, с. 39; 7, с. 158; 8, с. 45; 9, с. 142; 12, с. 77; 17, с. 24]; «матеріальні, процесуальні та процедурні» [13, с. 10]);

8) *вказівка на особливу мету*: «реалізація приписів адміністративно-пра-



вових норм щодо суб'єктів адміністративно-правових відносин залежно від характеру відповідної життєвої ситуації» [2, с. 52]; «реалізація абстрактних приписів норм права щодо конкретної життєвої ситуації» [3, с. 78]; «створення умов, необхідних для безпосередньої реалізації персоніфікованими об'єктами публічного управління адміністративно-правових норм» [6, с. 65]; «надання спеціальної допомоги суб'єктам права у вигляді втручання у процес реалізації, а також для контролю та заохочення його учасників» [13, с. 10]; «втілення її приписів щодо суб'єктів конкретних адміністративно-правових відносин залежно від характеру відповідної життєвої ситуації, у яку потрапляють учасники таких відносин» [15, с. 170]; «практичне втілення правил поведінки, що містяться в адміністративно-правовій нормі, щодо персоніфікованих суб'єктів з урахуванням конкретної життєвої ситуації» [9, с. 142];

9) вказівка на обов'язковість виконання актів правозастосування суб'єктами, яким вони адресовані [13, с. 10; 15, с. 170];

10) вказівка на те, що застосування є прерогативою лише органів, що мають державно-владні повноваження [3, с. 78] (варіації: «застосування здійснюється винятково державою через уповноважені нею органи» [10, с. 54; 11, с. 25]; «застосування є прерогативою органів державної влади (їх посадових осіб)» [4, с. 80–81]; «є прерогативою спеціальних, уповноважених на те органів і посадових осіб, а у передбачених законодавством випадках віднесено до компетенції судів» [5, с. 39; 15, с. 170]; «може здійснюватись лише суб'єктами, які наділені повноваженням юридично-владного характеру»). Указана ознака пов'язана з ознаками «спеціальний суб'єкт» та «характеристика діяльності спеціального суб'єкта»;

11) вказівка на те, що правозастосування є підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин [8, с. 45; 9, с. 142];

12) вказівка на особливість, специфічність, суттєву відмінність від інших форм реалізації [5, с. 39; 6, с. 65; 9, с. 142; 15, с. 170];

13) вказівка на те, що застосування, на відміну від інших форм реалізації, здійснюється в установленому законом порядку [8, с. 45].

Отже, порівняльна характеристика ознак усіх чотирьох форм реалізації адміністративно-правових норм дозволяє зробити висновок, що застосуванню притаманні як ознаки будь-якої форми реалізації адміністративно-правових норм, так і специфічні ознаки. До першої групи нами віднесено: практичне (фактичне) втілення у життя (діяльність, поведінку) положень норми; вольовий характер діяльності; предмет реалізації (державна воля, волевиявлення, виражене в адміністративно-правових нормах, їх приписах, заборонах і дозволах); характеристика застосування як на одній зі стадій механізму правового регулювання; характеристика застосування адміністративно-правових норм як процесу; забезпеченість державою процесу і результату застосування адміністративно-правових норм; галузева належність норм, які реалізуються у формі застосування. Специфіка ж пов'язується з відмінним предметом реалізації; із владною діяльністю спеціальних суб'єктів; з конкретністю тих питань, які вирішуються у процесі реалізації; з особливим результатом реалізації адміністративно-правових норм; з особливою метою цієї форми реалізації адміністративно-правових норм тощо.

Ключові слова: реалізація адміністративно-правових норм, виконання, додержання, використання, застосування.

У статті на підставі аналізу ознак, які притаманні різним формам реалізації адміністративно-правових норм, зокрема виконанню, додержанню, використанню та застосуванню, обґрунтовано специфічність застосування порівняно зі згаданими формами. Указано на такі специ-



фічні ознаки застосування: спеціальний суб'єкт; особливості діяльності спеціального суб'єкта; індивідуальність (конкретність) питання, що розглядається суб'єктом застосування; результат застосування та інші.

В статтє на основаннн анализа признаков, присуицих разнообразным формам реализации административно-правовых норм, в частности, исполнению, соблюдению, использованию и применению, обоснована специфичность применения относительно упомянутых форм. Указано на такие специфические признаки применения: специальный субъект; особенности деятельности специального субъекта; индивидуальность (конкретность) вопроса, рассматриваемого субъектом применения; результат применения и некоторые другие.

The article based on an analysis of the characteristics, appropriate for various forms of implementation of administrative rules, in particular execution, compliance, use and administration, where the specificity of the administration for these forms is substantiated. It is pointed on such signs of administration, as a special subject; the specific features of the activity of the special subject; the individuality (specificity) of the issue considered by the subject of administration; the result of the administration and some others.

Література

1. Решетов Ю.С. Реализация норм советского права. Системный анализ / Ю.С. Решетов. – Казань : Изд-во Казанского университета, 1989. – 156 с.
 2. Задихайло О.А. Административное право Украины (Загальна частина) : [навчальний посібник] / О.А. Задихайло. – Х. : Право, 2016. – 298 с.
 3. Стеценко С.Г. Административное право Украины : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – 3-тє вид. перероб. та допов. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
 4. Загуменник В.І. Административное право Украины. Збірник основних питань та відповідей (Загальна частина) : [навчаль-

ний посібник] / [В.І. Загуменник, В.В. Проценко] ; під заг. ред. О.Д. Крупчана. – Бендери ; К. : Поліграфіст, 2012. – 444 с.

5. Коломоєць Т.О. Административное право Украины. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.

6. Административное право Украины : у 2 т. : [підручник]. – Херсон : ХМД, 2013. – Т. 1 : Загальне административное право. Академічний курс / В.В. Галунько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короєд. – 2013. – 396 с.

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

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

9. Административное право Украины: словник термінів / [Д.Є. Андрєєва, А.В. Басов, Ю.Ю. Басова та ін.] ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. – К. : Ін Юре, 2014. – 520 с.

10. Загуменник В.І. Административное право Украины: основні категорії та поняття : [навчальний посібник] / В.І. Загуменник, В.В. Мусієнко, В.В. Проценко ; під заг. ред. О.Х. Юлдашева. – Бендери ; К. : Поліграфіст, 2010. – 512 с.

11. Гладун З.С. Административное право Украины : [навчальний посібник] / З.С. Гладун. – Тернопіль, 2004. – 579 с.

12. Колпаков В.К. Административное право Украины : [підручник] / В.К. Колпаков. – 2-ге вид. допов. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

13. Губанов О.О. Застосування як форма реалізації административного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Административное право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.О. Губанов. – Запоріжжя : Запорізький нац. ун-т, 2015. – 282 с.

14. Административное право Украины : [підручник] / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін. – Х. : Право, 2010. – 624 с.

15. Административное право Украины. Академічний курс : у 2 т. : [підручник] / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.

16. Кісіль З.Р. Административное право : [навчальний посібник] / З.Р. Кісіль. – 3-тє вид. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.

17. Коломоєць Т.О. Административное право Украины : [підручник] / [Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков, О.Ю. Меліхова] ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. – 2-ге вид. змін. і допов. – К. : Істина, 2012. – 528 с.

