

## ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ

*Розглядаються основні функції адміністративно-правових норм. Розкриваються критерії класифікації адміністративно-правових норм, що дає можливість більш глибоко пізнати їх юридичні властивості та відрізнити їх від норм інших галузей права.*

**Ключові слова:** адміністративно-правова норма, структура, функція, критерії класифікації норми, правила поведінки.

**Постановка проблеми.** Право можна розглядати як складно-структуровану систему в такому ж значенні, що і граматику чи математику. Такий підхід вимагає від методології двох взаємопов'язаних якостей – ясності і точності [1, с. 19]. На нашу думку, будь-яка методологія, а особливо методологія вдосконалення суспільних відносин, полягає в тому, щоб чітко визначити такі методи дослідження соціальних явищ, які, по-перше, відповідають самому об'єкту дослідження, тобто адекватні природі самого досліджуваного явища, а по-друге, дають теоретичне уявлення про систему методів дослідження конкретного явища, що треба сприймати як теорію, звернену до практики дослідження.

**Аналіз дослідження проблеми.** Теоретичною основою вивчення структури адміністративно-правових норм стали публікації провідних науковців В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенка, О.В. Петришина, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, Ю.С. Шемшученка та інших учених.

В. Авер'янов розглядає адміністративно-правові норми як встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків.

**Метою** статті є вивчення особливостей структури адміністративно-правових норм.

**Виклад основних положень.** У системі будь-якої держави адміністративно-правові норми посідають особливе місце. Це обумовлюється колом тих суспільних відносин, які підлягають упорядкуванню, охороні та розвитку у відповідності до об'єктивних потреб, тобто предметом регулювання адміністративно-правових норм. Цим предметом є суспільні відносини у сфері державного управління.

Об'єктом адміністративно-правових норм є лише ті адміністративні (управлінські) відносини, які об'єктивно потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані правовою нормою.

Значна частина суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, регламентується іншими правовими засобами – індивідуальними актами (правозастосовними актами), адміністративними договорами, актами реалізації прав та обов'язків; деякі відносини – діловими звичаями, адміністративними прецедентами.

Зрозуміло, кожен елемент цієї системи регулювання управлінських відносин виконує свої завдання та функції. Не применшуючи значення інших елементів, слід зауважити, що провідне місце у ній посідає правова норма, оскільки вона встановлює загальну програму поведінки учасників у сфері державного управління шляхом надання їм суб'єктивних прав і встановлення відповідних юридичних обов'язків. Вона має забезпечити організованість, стабільність, визначеність відносин у важливій сфері суспільного життя – у сфері державного управління, у тій сфері, яка побудована на засадах принципу «влада-підпорядкування», це особливо підкреслюється у Рекомендації № REC (2003) Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права» [2].

У державно-управлінських відносинах одним із суб'єктів завжди має бути носій державно-владних повноважень. Державно-владний характер прав і обов'язків одного із суб'єктів відносин надає цим відносинам особливого змісту.

За допомогою адміністративно-правової норми створюється такий режим управління, який виключає будь-яку можливість свавілля у діях суб'єкта – носія владних повноважень. Він має діяти тільки у межах праводієспроможності, встановленої правової норми.

Встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути змінене за згодою сторін. Воно обов'язкове для виконання як суб'єктом управління, так і керованим ним об'єктом. Тому при всій значимості інших засобів регулювання адмініст-

ративних відносин норма адміністративного права є і надалі буде основним засобом забезпечення міцного правового режиму державного управління. Це ґрунтується на узагальнюючих, філософських положеннях, що відображають найсуттєвіші властивості об'єктивної дійсності та свідомості з урахуванням досвіду, набутого в процесі пізнавальної діяльності людини. Однак, цим значимість адміністративно-правової норми не обмежується. Вона виступає не тільки як регулятор відносин, що виникають у сфері державного управління, але і як регулятор суспільних відносин, тією чи іншою мірою пов'язаних з управлінням в інших сферах суспільного життя.

Як і норма кожної галузі права, адміністративно-правова норма виконує у суспільному житті відповідні функції. Функція норми адміністративного права – це напрям, в якому відображена соціальна роль та основне її призначення у певний період суспільного життя. Серед основних слід виділити ту, що притаманна нормі адміністративного права незалежно від державного устрою і політичного режиму, що панує у державі. Дана функція, яка завжди притаманна цій нормі, – функція організації та регулювання управлінських відносин, оскільки без неї неможливо перетворити фактичні відносини у сфері управління на адміністративно-правові. Однак до кола основних треба віднести і ті функції, які обумовлюються станом політичного, економічного, соціального режиму в державі. Створення в Україні демократичної, правової, соціально орієнтованої держави обумовлює появу ще двох основних функцій адміністративно-правової норми.

По-перше, це функція забезпечення реалізації громадянами, громадськими організаціями тощо своїх конституційних прав. Так, наприклад, ст. 40 Конституції України закріплює право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів, у тому числі щодо отримання інформації. Питання ж практичної реалізації цього права врегульовані в Законах України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації», які встановлюють механізми реалізації громадянами свого конституційного права.

По-друге, це функція захисту прав громадян і громадських об'єднань у сфері державного управління, що обумовлено Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

На думку С. Шевчука, йдеться не тільки про норми, за допомогою яких встановлюються й здійснюються у сфері державного

управління права людини, але й про норми, що встановлюють аналогічні права й інших учасників управлінських відносин – громадських і господарських утворень тощо [3, с. 14–15].

Але поряд із основними функціями, норма адміністративного права виконує й інші функції. Серед них:

- функція забезпечення ефективної діяльності органів виконавчої влади й інших органів державного управління;
- виховна функція;
- функція взаємодії з нормами інших галузей права.

Норми адміністративного права досить різноманітні, тому в адміністративно-правовій теорії так багато уваги приділяється їх класифікації.

Класифікація адміністративно-правових норм дає можливість більш глибоко пізнати їх юридичні властивості, а також їх ефективність у перетворенні дійсності, що має велике практичне значення у процесі їх виконання і застосування. Класифікація норм адміністративного права може бути здійснена залежно від різних критеріїв. Узагальнюючи підходи до класифікації адміністративно-правових норм, відзначимо, що практично всі автори науково-навчальної літератури з адміністративного права, як в Україні так і в Російській Федерації, підходять до класифікації адміністративно-правових норм з однакових позицій. Накопичений сучасний науковий матеріал, безсумнівно, впливає на усвідомлення предметного змісту класифікації адміністративно-правових норм. Формально-юридичний підхід до вивчення її основних елементів показує специфіку співвідношення різних способів правового регулювання. В адміністративному праві, на відміну від інших галузей, використовується весь спектр способів, що визначає значимість норм адміністративного права і результативність їх застосування.

По-перше, залежно від характеру правил поведінки, це поділ норм на норми зобов'язуючі, забороняючі та уповноважуючі (дозвільні). Від того, яка група норм домінує у регулюванні управлінських відносин, залежить і характер режиму у сфері державного управління.

Практичне значення має також поділ норм адміністративного права за джерелом їх походження. Поки що чинне адміністративне законодавство України містить норми різноманітного походження (норми, що діють з часів командно-адміністративної економіки; міжнародні договори, конвенції, угоди тощо). Така еkleктика не сприяє внутрішній єдності адміністративного права.

Залежно від території дії норми адміністративного права поділяються на міжнародні та національні.

Відповідно до змісту норми адміністративного права поділяються на матеріальні та процесуальні. Перші закріплюють права та обов'язки суб'єктів адміністративного права, другі встановлюють порядок застосування матеріальних норм. Наприклад, ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює компетенцію органів міліції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, але порядок реалізації цієї компетенції встановлюється нормами, які містяться в інших статтях цього Кодексу [4].

Залежно від мети норми підрозділяються на регулятивні та правоохоронні, або адміністративно-деліктні. Перші у своїй сукупності створюють розділ управлінського права, другі – адміністративно-деліктні – створюють розділ адміністративно-деліктного права.

За сферою дії адміністративно-правові норми поділяються на норми загальнообов'язкові та внутрішньоапаратні. Загальнообов'язкові – це, наприклад, норми, що встановлюють адміністративну відповідальність за скоєні проступки, внутрішньоапаратні – це ті, що регламентують відносини, які виникають між співробітниками органу держави. Однак і останні також можуть групуватися як норми загальні та відомчі. Практичну значимість також має поділ норм залежно від рівня узагальненості. У цьому випадку слід відрізнити норми загальні та спеціальні. Останні є виключенням із загального правила, але відповідно до законодавства, при регулюванні деяких видів суспільних відносин діють спеціальні, а не загальні.

Відповідно до терміну дії норми адміністративного права можуть бути постійними та тимчасовими. Постійні норми – це такі, які діють до їхнього скасування. Це, наприклад, норми Кодексу України про адміністративні правопорушення, а тимчасові – це норми, дія яких обмежена визначеним часом [5, с. 38–39].

Нормам адміністративного права притаманні певні особливості, які відрізняють їх від норм інших галузей права.

По-перше, предметом їх регулювання є суспільні відносини у сфері функціонування управлінських інститутів публічної влади, а, відповідно, метою цих норм є забезпечення як організації та впорядкованості дій суб'єктів виконавчої влади, місцевого самоврядування, деяких інших суб'єктів адміністративної діяльності, так і умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян, щодо яких ця діяльність здійснюється.

По-друге, більшість норм адміністративного права має імперативний характер, адже одна із сторін у відносинах, що регулюються зазначеними нормами, завжди є носієм владних (державних або самоврядних) повноважень, тому для цих відносин характерне одностороннє волевиявлення носія цих повноважень. Ця імперативність виражається:

- у прямому приписі, що зобов'язує суб'єкта діяти тільки певним чином, та неможливості зміни умов норми за його волевиявленням;
- у можливості суб'єкта обирати варіант поведінки лише із передбачених у нормі таких варіантів;
- у можливості застосування примусової сили держави у випадку недотримання правил, встановлених нормою.

Водночас інша частина норм адміністративного права має ознаки диспозитивності, що полягає у наданні суб'єкту, який не наділений державно-владними повноваженнями, права діяти за своїм вибором, хоча в загальних межах, визначених нормою. В цілому такими нормами встановлюються межі як належної (необхідної), так і дозволеної (можливої) поведінки.

Адміністративно-правова норма встановлює таку поведінку шляхом закріплення можливих дій (дозволи), дій, від яких слід утриматися (заборони), і таких, які вчиняти необхідно (приписи). Причому суб'єкти адміністративно-правових відносин повинні виконувати приписи і заборони, встановлені адміністративно-правовою нормою, під загрозою можливості застосування до них примусових заходів з боку держави.

По-третє, для адміністративно-правових норм у багатьох випадках характерне пряме застосування адміністративних санкцій за правопорушення, адже адміністративна (а тим більше дисциплінарна) відповідальність настає найчастіше у позасудовому порядку.

По-четверте, адміністративно-правові норми часто встановлюються у процесі реалізації повноважень виконавчої влади і безпосередньо її суб'єктами [6, с. 110–111].

Дотримання адміністративно-правових норм забезпечується як шляхом юридичного примусу, так і шляхом застосування різноманітних організаційних, роз'яснювальних, стимулюючих та інших засобів. В. Авер'янов пропонує наступну класифікацію засобів, за допомогою яких держава гарантує виконання приписів адміністративно-правової норми:

- примусові засоби (можливість притягнення до відповідальності перед державою);
- організаційні засоби (видання норм, створення умов для їх застосування, матеріально-технічне забезпечення тощо);
- роз'яснювальні засоби (доведення змісту норми до адресата, підкреслення її значущості та неминучості відповідальності);
- стимулюючі засоби (застосування різних заохочувальних заходів до тих, хто точно виконує приписи норм) [6, с. 112–113].

Адміністративно-правова норма, як і норми інших галузей права, має свою структуру. Структура – це внутрішня побудова норми, яка об'єктивно зумовлена потребами правового регулювання. Загальноновизнано, що норма повинна мати три елементи: гіпотезу, диспозицію, санкцію. Таку ж структуру має й адміністративно-правова норма (за винятком уже згаданих норм-дефініцій і норм-презумцій), але на відміну від норм інших галузей права, зміст елементів яких не впливає на повноваження правозастосовних органів, зміст та його вираження законодавцем того чи іншого елемента норми адміністративного права значно впливає не тільки на повноваження органу, який повинен застосувати цю норму, а й на обов'язки осіб, які знаходяться у сфері впливу цього органу. Такого роду зв'язків між правозастосовним органом та особою, яка знаходиться у сфері компетенції цього органу, що передбачається адміністративно-правовою нормою (тієї чи іншої структурної частини) в правовій системі України (а також в інших країнах) немає.

Специфіка адміністративного права полягає у тому, що елементи норми досить часто містяться не в одному, а в різних актах законодавства. До того ж, у більшості адміністративно-правових норм не передбачено санкцій.

Ще однією особливістю адміністративно-правових норм, на яку останнім часом дедалі частіше звертають увагу, є те, що норми адміністративного права можуть містити разом із санкцією заохочення. Заохочення як елемент правової норми – це публічне визнання заслуг юридичної і фізичної особи у виконанні адміністративно-правових або громадських обов'язків. Такі заслуги формулюються (перелічуються), як правило, в диспозиції норми. Підставою для заохочення є визначені адміністративно-правовою нормою права на дії (поведінку), що стимулюються державою.

Гіпотеза – частина норми, яка вказує на фактичні умови, за яких дана норма застосовується та повинна виконуватися.

У більшості адміністративно-правових норм, які визначають права і обов'язки, форми і методи органів державного управління, гіпотеза не формулюється, хоча, як слушно наголошується в юридичній літературі, не обов'язково, щоб структура норми була тождна структурі акта законодавства.

Диспозиція – елемент адміністративно-правової норми, в якому формулюється саме правило поведінки (може бути сформульоване у вигляді приписів, заборон або дозволів). Часто для детальнішого роз'яснення правила поведінки треба звернутися до іншого правового акта, тобто диспозиція має відсилочний характер.

Санкція адміністративно-правової норми містить вказівку на заходи адміністративно-правового примусу (попереджувального або запобіжного характеру) або заходи дисциплінарної відповідальності, які застосовуються у разі невиконання своїх обов'язків (а іноді нереалізації прав) учасниками адміністративно-правових відносин.

Санкції адміністративно-правових норм мають певні особливості, які визначаються характером суспільних відносин, які регулюються адміністративно-правовими нормами. Це насамперед специфічне коло суб'єктів, які уповноважені застосовувати адміністративно-правові санкції: органи виконавчої влади та їх посадові особи.

**Висновки.** Наведене вище вказує на наявність об'єктивних і суб'єктивних тенденцій розвитку і вдосконалення адміністративно-правових норм, що вимагає достатньої теоретико-концептуальної основи. Підвищення ефективності адміністративного законодавства на державному та відомчому рівнях потребує вироблення на основі наукового бачення державної адміністративної політики, чому сприятиме постійний моніторинг на предмет відповідності державних, регіональних та відомчих адміністративно-правових норм. Нормативно-правова регламентація позитивного застосування норм адміністративного права потребує достатньої кількості різного рівня і характеру якісних нормативно-правових актів. У той же час адміністративно-юрисдикційна діяльність повинна бути забезпечена тільки на рівні закону.

---

1. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан; пер. с фр. под ред. и со вступ. С.В. Хоботова. – М.: Прогресс, 1988. – 488 с.

2. Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права: Рекомендація № Rec (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.



3. Станіслав Шевчук. Судовий захист прав людини: практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції / С.І. Шевчук. – К.: Реферат, 2007. – 832 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / [Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.

5. Адміністративне право України / за заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юрид. л-ра, 2003. – 896 с.

6. Адміністративне право України. Академ. курс: підруч. – У 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.

### **Бондаренко В.А. Назначение и особенности структуры административно-правовых норм.**

*Рассматриваются основные функции административно-правовых норм. Раскрываются критерии классификации административно-правовых норм, которые дают возможность более глубоко познать их юридические свойства и отличать их от норм других отраслей права.*

**Ключевые слова:** административно-правовая норма, структура, функция, критерии классификации нормы, правила поведения.

### **Bondarenko V.A. Role and features of administrative-legal norms structure.**

*The article deals with the main functions of administrative-legal norms. The classification criteria of administrative-legal norms are studied, and it gives the opportunity to more profoundly get to know their legal features and distinguish them from the norms of other branches of law.*

**Key words:** administrative-legal norm, structure, function, classification criteria of norms, rules of behavior.

Стаття надійшла 11 жовтня 2011 р.

УДК 342.98

**Х.З. Босак**

## **ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ СПІВРОБІТНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*У статті розглядаються основні проблеми соціального захисту співробітників органів внутрішніх справ України.*

**Ключові слова:** соціальний захист, правовий статус, служба в органах внутрішніх справ, співробітник органів внутрішніх справ, грошове утримання.