

Г. Ю. Лук'янова
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету "Львівська політехніка", lukianova@ukr.net
ORCID ID: 0000-0003-1109-9299

І. Р. Серкевич
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
юридичного факультету
Львівського державного університету внутрішніх справ, ira.serkevich@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-7678-0291

ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА МЕХАНІЗМ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

© Лук'янова Г. Ю., Серкевич І. Р., 2019

Досліджено проблеми застосування норм адміністративного права та механізм їх реалізації. Зазначено, що процес реалізації норм адміністративного права неминуче супроводжується своєрідними елементами, зокрема такими, як діагностика, моніторинг, експертиза з боку органів виконавчої влади. Метою їхньої діяльності є найповніше втілення у життя норм адміністративного права. Саме в такій взаємодії держави й особи у сфері виконавчої влади знаходить вияв ефективне функціонування механізму реалізації норм адміністративного права. Наголошено, що реалізація адміністративно-правових норм спрямована на досягнення позитивних, соціально корисних або (рідше) соціально нейтральних цілей публічного адміністрування, а також на мінімізацію адміністративно негативних результатів управлінської діяльності та запобігання їм. Досягнення позитивних цілей й усунення негативних результатів управлінських дій тісно взаємов'язані із формуванням і задоволенням потреб і законних інтересів суб'єктів адміністративного права, передусім громадян. Стан адміністративної законності й дисципліни багато в чому залежать не тільки від виду й розміру адміністративного покарання за недотримання вимог адміністративно-правових норм (хоча це необхідно), а й від того, якою мірою і за допомогою яких адміністративно-правових інструментів відображаються й закріплюються у чинному законодавстві життєво важливі потреби і законні інтереси громадян та організацій у сфері державного управління. Зроблено висновок про те, що застосування норм адміністративного права посідає центральне місце в механізмі їх реалізації, оскільки слугує основним юридичним засобом забезпечення потреб і законних інтересів суб'єктів адміністративного права в межах, встановлених нормами чинного законодавства, володіючи необхідною багатофункціональністю як специфічна форма й організаційний спосіб реалізації норм адміністративного права, а також особлива стадія (підстадія) механізму їх реалізації.

Ключові слова: правозастосування; правореалізація; норми адміністративного права; публічне адміністрування; органи публічної адміністрації; адміністративний процес.

Г. Ю. Лук'янова, І. Г. Серкевич

ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И МЕХАНИЗМ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Исследованы проблемы применения норм административного права и механизм их реализации. Отмечено, что процесс реализации норм административного права неизбежно сопровождается своеобразными элементами, в частности такими, как диагностика, мониторинг, экспертиза со стороны органов исполнительной власти.

Целью их деятельности является наиболее полное воплощение в жизнь норм административного права. Именно в таком взаимодействии государства и личности в сфере исполнительной власти находит выражение эффективное функционирование механизма реализации норм административного права. Отмечено, что реализация административно-правовых норм направлена на достижение положительных, социально полезных или (реже) социально нейтральных целей публичного администрирования, а также на предупреждение и минимизацию административно отрицательных результатов управленческой деятельности. Достижение позитивных целей и устранение негативных результатов управленческих действий тесно связаны с формированием и удовлетворением потребностей и законных интересов субъектов административного права, прежде всего граждан. Состояние административной законности и дисциплины во многом зависит не только от вида и размера административного наказания за несоблюдение требований административно-правовых норм (хотя это необходимо), но и от того, насколько и с помощью каких административно-правовых инструментов отражаются и закрепляются в действующем законодательстве жизненно важные потребности и законные интересы граждан и организаций в сфере государственного управления. Сделан вывод о том, что применение норм административного права занимает центральное место в механизме их реализации, поскольку служит основным юридическим средством обеспечения потребностей и законных интересов субъектов административного права в пределах, установленных нормами действующего законодательства, обладая необходимой многофункциональностью как специфическая форма и организационный способ реализации норм административного права, а также особая стадия (подстадия) механизма их реализации.

Ключевые слова: правоприменение; правореализация; нормы административного права; публичное администрирование; органы публичной администрации; административный процесс.

H. L. Lukianova

docent of the Department of Administrative and Information Law
Institute of Jurisprudence and Psychology
Lviv Polytechnic National University
D. Law,
lukianova@ukr.net
ORCID ID: 0000-0003-1109-9299

I. R. Serkevych

docent of the Department of Criminal Law
Faculty of Law
Lviv State University of Internal Affairs
D. Law,
ira.serkevich@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-7678-0291

APPLICATION OF ADMINISTRATIVE LAW AND THE MECHANISM OF THEIR IMPLEMENTATION: THEORY AND PRACTICE

The article explores the problems of application of administrative law norms and the mechanism of their implementation. It is noted that the process of implementation of administrative law is inevitably accompanied by peculiar elements, in particular, such as diagnostics, monitoring, expertise by the executive authorities. The purpose of their activities is to fully implement the rules of administrative law. It is in such interaction between the state and the individual in the sphere of the executive power that the effective functioning of the mechanism of implementation of the rules of administrative law is reflected. It is emphasized that the implementation of administrative and legal norms is aimed at achieving positive,

socially useful or (rarely) socially neutral goals of public administration, as well as at preventing and minimizing administrative and negative results of administrative activity. Achieving positive goals and eliminating the negative results of management actions is closely related to the formation and satisfaction of the needs and legitimate interests of the subjects of administrative law, above all citizens. At the same time, the state of administrative legality and discipline largely depends not only on the type and amount of administrative punishment for non-compliance with the requirements of administrative law (although necessary), but also on the extent to which and through which administrative and legal instruments are displayed and fixed. in the current legislation, the vital needs and legitimate interests of citizens and organizations in public administration are vital. It is concluded that the application of the rules of administrative law is central to the mechanism of their implementation, since it serves as the main legal means of ensuring the needs and legitimate interests of the entities of administrative law within the limits established by the rules of current legislation, while having the necessary multifunctionality as a specific form and organizational way of implementing the rules of administrative law, as well as a special stage (sub-stage) of the mechanism of their implementation.

Key words: law enforcement; law enforcement; norms of administrative law; public administration; public administration bodies; administrative process.

Постановка проблеми. Правозастосовна діяльність органів виконавчої влади та їхніх посадових осіб має особливе значення у механізмі реалізації норм адміністративного права. Вона виражається в тому, що, попри правову активність громадян, використання ними у своїй практичній діяльності елементів саморегуляції та самозахисту, чимало проблем не можуть бути вирішені без ефективної та цілеспрямованої діяльності органів публічної адміністрації. Володіючи владними повноваженнями в організації практичного функціонування адміністративно-правових норм, суб'єкти публічної адміністрації забезпечують максимально точно і зрозуміле доведення управлінської волі до відома їхніх адресатів за допомогою різноманітних методів, засобів і способів – юридичних й організаційних. Отож реалізація норм адміністративного права неминуче супроводжується своєрідними елементами, зокрема такими, як діагностика, моніторинг, експертиза з боку органів виконавчої влади. Метою їхньої діяльності, як наголошують вчені, є найповніше втілення у життя норм адміністративного права [1, с. 64]. Саме в такій взаємодії держави й особи у сфері виконавчої влади знаходить вияв ефективне функціонування механізму реалізації норм адміністративного права.

Аналіз дослідження проблеми. Проблеми застосування норм адміністративного права та механізму адміністративно-правового регулювання вивчало багато вітчизняних науковців: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, В. Вдовічен, І. Голосніченко, В. Колпаков, Т. Коломоєць, А. Комзюк, О. Кузьменко, О. Остапенко, В. Ортинський, С. Стеценко, Т. Подорожна, М. Тищенко, О. Радишевська, а також зарубіжних: Г. Бребан, Г. Кельзен, Д. Ронг, Дж. Тоусоз, Е. Тоффлер, Е. Шмідт-Ассманн. У працях цих учених висвітлено аксіологічний, телеологічний, інструментальний та системний аспекти ефективності норм адміністративного права. Проте, з огляду на адаптацію законодавства України до вимог Європейського Союзу, означена проблема набула нового значення та потребує дослідження для підвищення ефективності адміністративного законодавства.

Метою статті є дослідження умов ефективності застосування норм адміністративного права, їх реалізації з погляду сучасної адміністративної практики.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, саме поняття правозастосування характеризується особливою специфікою. З одного боку, застосування норм адміністративного права – це особлива форма, яка відіграє провідну роль у системі інших форм реалізації і поряд з їх дотриманням, виконанням і використанням спрямована на досягнення такого результату, як правомірне втілення у життя цих норм. З іншого боку, застосування норм адміністративного права – багатоступінчастий

процес владної, процедурної та суворо регламентованої реалізації адміністративно-правових приписів, спосіб вирішення конкретної адміністративної справи, шляхом реалізації прав та обов'язків учасників адміністративних правовідносин. Тут в обох випадках можна говорити про правозастосування як особливу стадію, особливий процедурно-процесуальний елемент механізму правореалізації в адміністративному праві.

Важливо наголосити, що реалізація адміністративно-правових норм спрямована на досягнення позитивних, соціально корисних або (рідше) соціально нейтральних цілей публічного адміністрування, а також на мінімізацію адміністративно-негативних результатів управлінської діяльності та запобігання їй. У ролі такої мети можна розглядати, наприклад, підвищення соціально-економічного добробуту громадян за допомогою прийняття й реалізації державних цільових програм у галузі житла, соціальної підтримки материнства, дитинства та інвалідів або посилення адміністративних покарань за порушення міграційного законодавства запровадженням додаткових процедур контролю, обліку і відповідальності за порушення адміністративного законодавства.

Досягнення позитивних цілей й усунення негативних результатів управлінських дій перебуває в тісному зв'язку з формуванням і задоволенням потреб і законних інтересів суб'єктів адміністративного права, передусім громадян. Однак стан адміністративної законності й дисципліни багато в чому залежить не тільки від виду й розміру адміністративного покарання за недотримання вимог адміністративно-правових норм (хоча це необхідно), а й від того, якою мірою і за допомогою яких адміністративно-правових інструментів відображаються й закріплюються в чинному законодавстві життєво важливі потреби і законні інтереси громадян та організацій у сфері державного управління. Ускладнює цю ситуацію і наявність у процесі реалізації адміністративного права публічного інтересу (держави загалом, інтересу окремого державного органу тощо). Реалізація адміністративно-правових норм потребує однакового їх розуміння і трансформаційних змін в управлінській практиці, що досягається спеціальною управлінською діяльністю вищих органів виконавчої влади з роз'яснення законодавства, вищих посадових осіб публічної влади і судовою практикою.

У найзагальнішому вигляді під застосуванням норм адміністративного права варто розуміти здійснювану в установленому законом процесуальному порядку діяльність компетентних органів державного управління і місцевого самоврядування, державних і недержавних організацій, посадових осіб щодо розгляду і вирішення на основі адміністративно-правових норм індивідуально-конкретних управлінських справ, а також щодо ухвалення і документального оформлення відповідних управлінських рішень (актів застосування адміністративно-правових норм). На думку вчених, адміністративно-правозастосовна діяльність – складне явище, яке не зводиться до видання актів застосування права. Вона охоплює не тільки закріплену в процесуальних нормах процедуру провадження щодо адміністративних правопорушень, а й багато неформальних зв'язків і відносин. Різні ланки адміністративно-правозастосовної підсистеми, посадові особи оцінюють стан правопорядку, виробляють свої позиції і з питань застосування закону, висловлюють свої думки і впливають на думки інших осіб, які ухвалюють рішення у конкретних справах, змінюють поточну практику, виступають із пропозиціями щодо вдосконалення законодавства [2, с. 33].

Якщо аналізувати основні риси застосування адміністративно-правових норм у зв'язку з його важливим місцем у механізмі їх реалізації, то варто звернути увагу на такі риси, як владний організаційний характер, особливе коло суб'єктів, особливі приводи до виникнення й індивідуальні правові приписи як результат цієї діяльності. Зокрема, Д. Лук'янець виділяє два види владного впливу: 1) прямий, що проявляється як формулювання уповноваженим владним суб'єктом вимог, адресованих безпосередньо підвладному суб'єктові, виконання яких є обов'язковим і визначає зміст діяльності підвладного суб'єкта; 2) непрямий вплив, що проявляється як формулювання уповноваженим владним суб'єктом вимог до конкретних видів діяльності, які стають обов'язковими для підвладного суб'єкта в тому випадку, якщо він висловлює бажання здійснювати той чи інший вид діяльності [3, с. 83].

На думку В. Колпакова та О. Кузьменко, подвійна природа адміністративного правозастосування зумовлює те, що в процесі його здійснення забезпечується реалізація одночасно і соціаль-

них, і юридичних цілей. Крім того, як наголошують вчені, результативність адміністративно-правового регулювання багато в чому залежить від ефективності правозастосовних актів. Введені в механізм правового регулювання, ці акти покликані забезпечити його чітку роботу. Правозастосовні акти є важливим засобом для досягнення мети (конкретної та перспективної), яка стоїть перед нормою адміністративного права. Отже, у правозастосовувача не може бути іншої, не передбаченої адміністративним правом, мети. Тож вимірювати ефективність правозастосовних актів потрібно так само, як і ефективність правових норм, зіставляючи фактично досягнутий результат їхньої дії з метою щодо відповідних норм [4, с. 61–62].

Державні органи безпосередньо за допомогою наданих їм повноважень, а інші компетентні суб'єкти через реалізацію делегованих повноважень різними способами втілюють ці повноваження, сутність яких полягає у контролі за суспільними явищами, їх авторитетному засвідченні й управлінні ними. Також зазначені суб'єкти за наявності відповідних підстав мають право застосовувати легальний примус. У такому розумінні легальний примус набуває й ознак права [5, с. 24–25]. На думку вчених, державно-владне уповноваження є тим чинником, який перетворює суб'єкта управлінських відносин на суб'єкта правозастосування і виражається в наданні йому визначеної правозастосовної компетенції. Тільки носій державної влади спроможний здійснити такий акт соціального управління, як реалізація загальних державних настанов у конкретних обставинах [6, с. 39].

Загалом, питання про владний характер правозастосування є одним із фундаментальних у теорії управління. Влада створює гармонію дії суб'єктів управлінських відносин, підтримує їх дисципліну; на її основі акти застосування права стають обов'язковими і забезпечуються всіма засобами, якими володіє держава (заходами переконання і заохочення, матеріальними, грошовими і людськими ресурсами, а також можливостями примусу). За соціальним змістом застосування адміністративно-правових норм являє собою одну із правових форм виконавчої, управлінської діяльності. Оскільки застосування норм адміністративного права має державний характер, то суб'єктами застосування можуть бути тільки правомочні органи і посадові особи, наділені правозастосовною компетенцією. Для характеристики суб'єкта застосування норми адміністративного права потрібно розглядати еквівалентні кваліфікаційні критерії “владність” і “компетентність”, між якими немає ієрархічності. Усі потенційні суб'єкти застосування норм адміністративного права мають певну компетенцію і займають відповідне місце в системі адміністративної влади. Їх множинність створює умови для оперативного й результативного адміністративно-правового регулювання.

Особливими підставами для виникнення адміністративного правозастосування є такі обставини:

- 1) коли суб'єктивні права та юридичні обов'язки не можуть виникати без владної діяльності компетентних органів;
- 2) коли існують певні перешкоди для здійснення суб'єктивного права чи виконання юридичного обов'язку;
- 3) коли відповідно до приписів юридичних норм потрібно застосувати юридичні санкції, зокрема і заходи юридичної відповідальності.

У зв'язку із цим як самостійні форми виділяють судове застосування норм адміністративного права, що є охоронним, й адміністративну форму, яка передбачає і охоронний, і регулятивний аспекти (провадження у справах про адміністративні правопорушення, державна реєстрація юридичних осіб тощо).

У всіх наведених випадках є загальна мета – організація і супровід ефективної, безперешкодної реалізації норм адміністративного права всіма його суб'єктами. У зв'язку із цим і виникає наукове уявлення про певний механізм такої реалізації, однією із центральних ланок якої є застосування норм адміністративного права [7, с. 69].

У результаті правозастосовної діяльності органів виконавчої влади, їхніх посадових осіб видають індивідуальні правові приписи, що містяться у відповідних актах правозастосування. На думку Д. Бочарова, індивідуальна регламентація та забезпечення права знаходять вираження у відповідних актах-документах, якими оформляються (а за потреби обумовлюються і подальші)

правозастосовні акти-дії [8, с. 9]. За своїми функціями індивідуальні владні приписи у сфері адміністративного права є індивідуальними управлінськими рішеннями в конкретних практичних ситуаціях, процесуально оформлених у вигляді справи про адміністративне правопорушення.

Важливо відзначити, що залежно від цілей і завдань, що стоять перед органами державного управління в тій чи іншій сфері суспільного життя, для їх вирішення можуть використовуватися різні юридичні або організаційно-технічні управлінські засоби. До правових засобів забезпечення реалізації норм адміністративного права належать (у широкому сенсі) й самі методи управління (переконання, примус, стимулювання). Проте діяльність суб'єктів публічного управління, спрямована на задоволення публічного інтересу, не може здійснюватися винятково на підставі їхнього розсуду, оскільки неминуче призведе до порушень прав людини, а також розбалансування діяльності самої публічної адміністрації [9, с. 56]. Тому варто погодитися із думкою, що відносини в адміністративному праві повинні будуватися не тільки за односторонньою схемою “влада – підпорядкування”, а й за двосторонньою схемою “взаємного права вимоги” – це не менш характерна риса адміністративно-правових відносин [10, с. 22].

Висновки. Отже, застосування норм адміністративного права посідає центральне місце в механізмі їх реалізації, оскільки слугує основним юридичним засобом забезпечення потреб і законних інтересів суб'єктів адміністративного права в межах, встановлених нормами чинного законодавства, володіючи необхідною багатофункціональністю як специфічна форма й організаційний спосіб реалізації норм адміністративного права, а також особлива стадія (підстадія) механізму їх реалізації. Відтак правозастосовна техніка функціонально спрямована на забезпечення найефективнішої, з погляду практичної доцільності, методики і технології адміністративно-правозастосовної діяльності. Ефективність ж адміністративного правозастосування є результатом впливу системи чинників: якості та змісту застосованих засобів, дії об'єктивних чинників, які опосередковують хід і результати адміністративного правозастосування тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вдовічен В. А., Подорожна Т. С. Ціннісні виклики адміністративно-процедурного законодавства. *Право України*. 2019. № 5 (5–7). С. 63–79.
2. Бондаренко В. Умови ефективності застосування адміністративно-правових норм. *Вісник Національного університету “Львівська політехніка”*. *Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 32–37.
3. Питання адміністративного права. Кн. 3 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків: Право, 2019. 272 с.
4. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Борисенко М. О. Ознаки та принципи правозастосовної діяльності: теоретичний аспект. *Вісник Академії адвокатури України*. 2015. Т. 12, № 3 (34). С. 23–27.
6. Додин Е. В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского управления. Киев; Одесса, 1976. 128 с.
7. Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 536 с.
8. Бочаров Д. О. Правозастосовна діяльність: поняття, функції та форми: проблемні лекції. Дніпропетровськ: АМСУ, 2006. 73 с.
9. Загальне адміністративне право: підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
10. Публічна адміністрація і громадяни: адміністративно-правове регулювання відносин: монографія / кол. авт.: О. Ф. Андрійко, О. А. Банчук, В. А. Дерещ та ін. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2017. 376 с.

REFERENCES

1. Vdovichen V. A., Podorozhna T. S. *Tsinnisni vyklyky administratyvno-protsedurnoho zakonodavstva* [Value Challenges of Administrative Procedural Legislation]. *Pravo Ukrainy*. 2019. No. 5 (5–7). P. 63–79.
2. Bondarenko V. *Umovy efektyvnosti zastosuvannia administratyvno-pravovykh norm* [Conditions of efficiency of application of administrative and legal norms]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu “Lvivska politekhniky”*. *Yurydychni nauky*. 2016. No. 855. P. 32–37.
3. *Pytannia*

administratyvnoho prava [Issues of administrative law]. Kn. 3 / vidp. za vyp. N. B. Pysarenko. Kharkiv: Pravo, 2019. 272 p. 4. Kolpakov V. K., Kuzmenko O. V. *Administratyvne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]: pidruchnyk. Kyiv: Yurinkom Inter, 2003. 544 p. 5. Borysenko M. O. *Oznaky ta pryntsypy pravozastosovnoi diialnosti: teoretychnyi aspekt* [Signs and principles of law enforcement: a theoretical aspect]. Visnyk Akademii advokatury Ukrainy. 2015. T. 12, No. 3 (34). P. 23–27. 6. Dodin E. V. *Dokazyvanie i dokazatelstva v pravoprimeritelnoj dejatelnosti organov sovetskogo upravlenija* [Evidence and evidence in the enforcement of Soviet government]. Kiev; Odessa, 1976. 128 p. 7. Podorozhna T. S. *Pravovyj poriadok: teoretyko-metodolohichni zasady konstytutsionalizatsii* [Legal order: theoretical and methodological foundations of constitutionalization]: monohrafiia. Kyiv: Yurinkom Inter, 2016. 536 p. 8. Bocharov D. O. *Pravozastosovcha diialnist: poniattia, funktsii ta formy: problemni leksii* [Law enforcement activities: concepts, functions and forms: problematic lectures]. Dnipropetrovsk: AMSU, 2006. 73 p. 9. *Zahalne administratyvne pravo* [General administrative law]: pidruchnyk / I. S. Hrytsenko, R. S. Melnyk, A. A. Pukhtetska ta in.; za zah. red. I. S. Hrytsenka. Kyiv: Yurinkom Inter, 2017. 568 p. 10. *Publichna administratsiia i hromadiany: administratyvno-pravove rehuliuвання vidnosyn* [Public administration and citizens: the administrative and legal regulation of relations]: monohrafiia / kol. avt.: O. F. Andriiko, O. A. Banchuk, V. A. Derets ta in. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2017. 376 p.

Дата надходження: 12.09.2019 р.