08 червня 2005 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id

6. Пищита А.Н. Правовой статус российского пациента / А.Н. Пищита // Журнал российского права. – 2005. – № 11. – С. 47.
7. Лопатенков Г.Я. Права пациента. Практические рекомендации / Г.Я. Лопатенков. – СПб.: БХВ-Петербург, 2005. – С. 34.
8. Колоколов Г.Р. Основи медицинского права. Курс лекций: Учебное пособие для вузов / Г.Р. Колоколов, Н.В. Косолапова, О.В. Никульникова. – М.: Экзамен, 2005. – С. 92.
9. Стеценко С.Г. Медичне право України: Підручник / С.Г. Стеценко, В.Ю. Стеценко, І.Я.Сенюта; За заг. ред. д.ю.н., проф. С.Г. Стеценка. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 507 с.
10. Етичний кодекс Українського лікаря. Проект розроблений та запропонований робочою групою під керівництвом Любомира Пирога // Щотижневик АПТЕКА. – 2001. – № 37. – С.1-9.
11. Про права пацієнтів в Україні: Проект Закону України від 16 січня 2003 року, № 2649 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=14018.
12. Про права пацієнтів: Проект Закону України від 21 лютого 2005 року, № 2649-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=23677.
13. Про правові основи біоетики і гарантії її забезпечення: Проект Закону України від 8 червня 2005 року, № 7625 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=24735.
14. Про правові засади біоетики: Проект Закону України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.asta.edu.ua.
15. Конституція України // Відомості Веховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Цивільній кодекс України // Офіційний вісник України від 28.03.2003-2003р. – № 11. – Сторінка 7, стаття 461, код акту 24654/20.
17. Основи законодавства України про охорону здоров'я. Закон України: // Голос України від 26.01.1993 р. – 1993. – № 4. – Ст.19.
18. Клятви Українського лікаря»: Указ Президента України від 15 червня 1992 року // Збірник указів Президента україни. – 1992 р. – № 2.
19. Про правові засади біоетики: Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.asta.edu.ua.

УДК 342.9 (477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА НОРМА ЯК ОБ'ЄКТ ТЛУМАЧЕННЯ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Костенко О.І., аспірант

Запорізький національний університет

У статті подається аналіз адміністративно-правової норми як об'єкта тлумачення, зосереджується увага на її особливостях, меті та структурі.

Ключові слова: адміністративно-правова норма, тлумачення, об'єкт, особливості, мета, структура.

Костенко Е.И. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ НОРМА КАК ОБЪЕКТ ТОЛКОВАНИЯ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье анализируется административно-правовая норма как объект толкования, сосредоточивается внимание на ее особенностях, целях и структуре.

Ключевые слова: административно-правовая норма, толкование, объект, особенности, цель, структура.

KOSTENKO E.I. ADMINISTRATIVE AND LEGAL NORM AS OBJECT OF INTERPRETATION: GENERAL THEORETIC ANALYSIS / Zaporizhzhya national university, Ukraine
In the article is analysed administrative and legal norm as object of interpretation, attention is concentrated on its features, aims and structure.
Key words: administrative and legal norm, interpretation, object, features, purpose, structure.

Затвердження Концепції адміністративної реформи стало справжнім каталізатором, рушійним механізмом тих сутнісних та змістовних перетворень, яких зазнає система державного управління, адміністративне та адміністративно-процесуальне законодавство, врешті решт, адміністративно-правова наука. Фактично Концепція не тільки заклала підвалини реформ в означених сферах, але й створила підґрунтя для нових теоретичних розробок, активізувала наукові дослідження зазначеної проблематики.

Результатом таких процесів цілком можна вважати прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, розробку низки проектів Кодексу про адміністративні правопорушення, Адміністративно-процедурного кодексу, Закону України «Про державну службу» в новій редакції, інших нормативно-правових актів, в тому числі і кодифікованих. Особливий вплив на подальший розвиток науки адміністративного права та адміністративного процесу, безумовно, справив факт прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАС України), який, однак, ще більше загострив дискусію з приводу окреслення предмета адміністративного права та його складових. У такій ситуації, для подолання існуючих проблем у цій сфері, з'являється гостра необхідність у виробленні узагальнених підходів до праворозуміння в цілому та розуміння конкретної адміністративно-правової норми зокрема, єдиної, уніфікованої, без істотних суперечливих проявів, правозастосовчої практики. Вбачається, що визначальну роль у цих процесах має відігравати розумова інтелектуально-вольова діяльність відповідного суб'єкта, спрямована на з'ясування і роз'яснення адміністративно-правових норм, тобто – їх тлумачення, яке, у свою чергу, перебуває в нерозривній єдності як і з праворозумінням, так і з правозастосуванням. Саме тому на часі є ґрунтовне дослідження так званої теорії тлумачення адміністративного законодавства та його норм. У цьому контексті справедливим буде відмітити, що така теорія, безперечно, повинна розроблятися перш за все на підставі дослідження адміністративно-правових норм, оскільки саме вони є безпосереднім об'єктом такого тлумачення.

Усе вищенаведене зумовило **мету** цієї статті – здійснити аналіз адміністративно-правової норми, її особливостей, мети та структури як об'єкта тлумачення.

Норми адміністративного права були і є предметом дослідження таких вітчизняних та російських вчених-адміністративістів, як: В.Б. Авер'янов, О.П. Альохін, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.Л. Горьова, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, Ю.О. Тихомиров, М.М. Тищенко, В.С. Стефанюк, А.П. Коренєв, С.В. Ківалов, А.О. Селіванов, О.І. Харитонова, Є.О. Харитонова, В.К. Шкарлупа, О.М. Якуба та інші. Проте, справедливим буде констатувати, що, на жаль, вчені-адміністративісти, хоча і приділяли достатню увагу цьому блоку питань, однак не розглядали адміністративно-правову норму саме як об'єкт тлумачення, окремо не досліджували способи та правила такого тлумачення.

На думку О.Ф. Скакун, норма права – це загальнообов'язкове, формально-визначене правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), встановлене або санкціоноване державою як регулятор суспільних відносин, яке офіційно закріплює міру свободи і справедливості відповідно до суспільних, групових та індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечується всіма заходами державного впливу, аж до примусу. За предметом правового регулювання (або за галузями права) правові норми класифікуються на норми конституційного, кримінального, цивільного, трудового, екологічного права та ін. [1, 275-276]. Одним із різновидів правових норм є й адміністративні норми, які вирізняються поміж інших своєю структурою, функціональною спрямованістю, іншими характерними особливостями. На думку авторів підручника «Адміністративне право України» за загальною редакцією Т.О. Коломоєць, адміністративно-правова норма – це формальне визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене та охоронюване державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та

охорони громадянського порядку [2, 14]. О.І. Харитонова у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа» визначає адміністративно-правову норму як встановлене, санкціоноване або ратифіковане державою, формально визначене і забезпечене можливістю державного примусу правило поведінки суб'єктів, що діють у галузі державного управління та сфері забезпечення публічного правопорядку, призначенням і безпосередньою метою яких є організація й регулювання суспільних відносин (а також сприяння цій меті), що забезпечує виникнення та функціонування адміністративно-правових відносин, а також умови реалізації своїх прав учасниками цих відносин та виконання покладених на них обов'язків [3, 24]. Вбачається, що наведене визначення цієї правової категорії, незважаючи на його повноту, залишає певним чином «поза увагою» регулюючої функції адміністративно-правової норми відносини, що виникають під час реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права. Дещо схожий підхід застосовує С.Л. Горьова, яка, характеризуючи адміністративно-правову норму, зазначає, що саме вона має характерну функціональну спрямованість, яка в системі соціальних норм виконує широкий спектр завдань. Серед соціальних норм адміністративно-правові норми виконують функцію зв'язуючої ланки, оскільки вони є продуктом діяльності держави і тому сприяють становленню і зміцненню норм саморегуляції в суспільстві, а також створюють умови для здійснення управління у всіх сферах життя і є об'єктивною категорією в системі соціальних норм. Таким чином, соціальна природа адміністративно-правових норм виявляється подвійною: з одного боку, вони відображають державну управлінську волю, і з іншого – постають засобом організованого впливу на управлінські відносини в сфері державної влади. Фактично, при всій своїй відносній самостійності норми адміністративного права, як і інші види соціальних норм, здійснюють свої специфічні регулятивні функції не ізольовано і відокремлено, а в єдиному комплексі та взаємодії з іншими соціальними регуляторами [4, 7]. С.О. Мосьондз зазначає, що адміністративно-правова норма – це встановлене або санкціоноване державою формально визначене, обов'язкове охоронюване засобами державного примусу правило поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечуються умовами реалізації учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [5, 35]. Доволі застарілими за своєю суттю є визначення адміністративної норми, запропоновані В.М. Столбовим, О.І. Остапенком, З.Р. Кісілем, М.В. Ковалівим та Р.В. Кісілем. Так, В.М. Столбовий стверджує, що адміністративно-правова норма – це обов'язкове парвило поведінки, яке встановленюється і охороняється державою та регулює суспільні відносини в сфері державного управління [6, 20], а О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів та Р.В. Кісіль вважають, що така норма є загальнообов'язковим формально визначеним правилом поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі їх компетентних органів (посадових осіб) і призначається для організації та регулювання суспільних відносин у сфері державного та громадського управління, а також відносин управлінського характеру, що виникають в інших сферах державної діяльності і реалізація якого забезпечується державним примусом [7, 29-30]. Досить цікавий підхід використовують російські вчені-юристи Ю.А. Дмитрієв, І.О. Полянський та Є.В. Трофімов, які визначають норму адміністративного права як завжди правило поведінки, яке встановлено державою в особі уповноважених органів або посадових осіб, яке має вираження в певній формі, обов'язкове для невизначеного кола осіб та розраховане на багатократне застосування та санкціонування (тобто захищене від порушень) примусовою силою держави [8, 54].

Ю.М. Старилов серед характерних рис адміністративно-правових норм виділяє: забезпечення публічних інтересів, організуючий початок у системі регулювання управлінських відносин, односторонній владний вплив на суб'єкти права, примусовість [9, 399]. Ю.М. Козлова вказує на більш солідний перелік таких властивостей: норми призначені для забезпечення ефективної реалізації конституційних прав і свобод громадян у сфері державного управління; мають на меті впорядкування організації і функціонування всієї системи виконавчої влади; визначають порядок обов'язкової поведінки в сфері державного управління; виражають сутність виконавчої гілки влади; слугують інтересам встановлення режиму законності та державної дисципліни; мають власні засоби юридичного захисту (у вигляді інститутів адміністративної та дисциплінарної відповідальності); регулюють не тільки власне управлінські відносини, але й також земельні, фінансові та ін. відносини; характеризуються створенням у процесі правозастосовчого правотворення; є вторинними, підказаними по відношенню до норм

законодавства [10, 59-68]. При цьому не можна в повній мірі підтримати точку зору вже згаданих Ю.А. Дмитрієва, І.О. Полянського та Є.В. Трофімова, які серед інших особливостей норм адміністративного права (публічний характер, прийняття таких норм на основі та на виконання законів), виділяють імперативний характер адміністративно-правових норм, що, звісно, по своїй суті є цілком правильним, проте, вбачається, що вчені-юристи не зовсім вірно, враховуючи модернізацію та прогрес адміністративного права, розкривають зміст цієї особливості норм. Зокрема, вони зазначають, що адміністративно-правові норми, на відміну від цивільно-правових, характеризуються владним, однозначним, імперативним характером, тобто не допускають варіативності поведінки на рівні волі суб'єкта правозастосування [8, 56]. Однак, як справедливо зазначає В.К. Колпаков, намітилася тенденція, з одного боку, суттєвого збільшення диспозитивного методу регулювання у відносинах, що виникають у сфері застосування адміністративних норм, та з іншого – розширення кола самих так званих «горизонтальних» відносин, що можуть становити предмет адміністративного права [11, 45].

Проаналізувавши наведені вище окремі думки вчених-юристів на правову природу адміністративно-правової норми, можна виокремити її мету та особливості, які підтверджують її специфічність відносно інших правових норм (кримінальних, цивільних, конституційних тощо). Так, особливостями адміністративно-правових норм є те, що: 1) у них закріплюються відносини по управлінню, державному контролю та нагляду, внутрішньоорганізаційна діяльність; 2) метод впливу норм на суспільні відносини має, переважно, імперативний характер, хоча останнім часом зростає регулюючий вплив диспозитивного методу; 3) виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру; 4) системність норм адміністративного права; 5) публічний характер; 6) регулюють не тільки владно-управлінські відносини, але й також земельні, фінансові та інші суспільні відносини тощо.

Підтримуючи точку зору Т.О. Коломоєць, можна окреслити мету адміністративно-правових норм: 1) організація й регулювання відносин у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку; 2) інформаційна; 3) охорона (забезпечення законності й дисципліни в у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку; 4) заохочувальна (стимулювання учасників відносин до участі, активізації ролі, самостійності); 5) соціально-моральна (формування правосвідомості, ставлення до громадського порядку, безпеки тощо) [2, 15].

Слід також коротко зупинити увагу і на структурі норм адміністравтиного права. Структура адміністративно-правової норми – це її внутрішня побудова, визначений порядок взаємозв'язку, взаємообумовленості і взаємозалежності її складових частин. Як і будь-яка норма права, адміністративно-правова складається із гіпотези, диспозиції і санкції. Гіпотеза – частина норми, яка вказує на фактичні умови, за наявності яких норма застосовується. Гіпотезу можна назвати юридичним фактом. Диспозиція – частина норми, у якій сформульоване саме правило поведінки (обов'язок отримати паспорт, подати до податкової адміністрації декларацію про доходи). Санкція – частина норми, у якій вказується на захід впливу з боку держави у випадку порушення правил передбачених нормою. Проте, як слушно зазначають Т.О. Коломоєць та П.С. Лютіков, класична структура норми адміністративного права зустрічається досить рідко. Як правило, зустрічається двочленна структура норми (гіпотеза і диспозиція), а санкція передбачається в інших нормах (як правило, у Кодексі України про адміністративні правопорушення тощо) [2, 17], що певним чином накладає відбиток на процес тлумачення таких норм. Варто, у певній мірі, погодитись із В.К. Колпаковим, що питання про заохочення як складовий елемент юридичної норми в теорії права майже не розглядається, на жаль не досліджується воно і в літературі, присвяченій проблемам адміністративного права. У той же час, вченими-адміністративістами, стверджує В.К. Колпаков, приділяється достатня увага заохоченню як одній з форм переконання. Вчений-юрист зазначає, що 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, у диспозиції норми. Підставою для заохочення є визначені нормою права на дії (поведінку), що стимулюються державою [12, 67].

Таким чином, можна зробити висновок, що адміністративно-правова норма як об'єкт тлумачення – це формальне визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, яке встановлюється та охороняється державою, метою якого є регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, судового захисту прав і свобод громадянина у сфері публічно-правових відносин, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, а також у процесі державного і самоврядного управління в різних галузях.

Підбиваючи підсумок, варто зазначити, що окреслена специфіка адміністративно-правових норм, їх регулююча та функціональна спрямованість справляє вплив і на процес тлумачення цих норм, вимагає застосування спеціальних методів та способів при здійсненні такої діяльності. Однак, як вже підкреслювалось, вчені-адміністративісти, на жаль, залишають поза увагою цю проблематику, що не може не відбиватись на результатах такого тлумачення і праворозумінні взагалі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. 2-е вид. / Ольга Федорівна Скакун / Пер. з рос. – Харків: Консум. – 656 с.
2. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2009. – 480 с.
3. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юр. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.І. Харитонова. – Одеса, 2004. – 38 с.
4. Горьова С.Л. Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики нормотворення) автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.Л. Горьова. – Харків, 2000. – 16 с.
5. Масьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. посібник / Сергій Олександрович Масьондз. – К.: Атіка, 2008. – 272 с.
6. Столбовий В.М. Адміністративне право України: навчальний посібник для підготовки до іспитів / В.М. Столбовий. – К.: КНТ, 2009. – 150 с.
7. Адміністративне право: Навч. пос. / [О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
8. Административное право: учебник [Ю.А. Дмитрієв, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов]. – М.: Эксмо, 2009. – 928 с.
9. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Т. 1: История. Предмет. Нормы. Субъекты / Юрий Николаевич Старилов – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМАИНФРА М), 2002. – 728 с.
10. Административное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2005. – 703 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / Національна академія внутрішніх справ України / Валерій Костянтинович Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративне право України / Валерий Костянтинович Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 544 с.