

Кондратьєв А. Ю.,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НОРМИ: АНАЛІЗ СУЧАСНИХ НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО КОНСТРУЮВАННЯ

Анотація. У статті на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначено структуру норм адміністративного права. Відзначено, що обґрунтованим та логічним є визнання трьохелементної структури адміністративно-правової норми. При цьому підтримано наукові положення про те, що поряд з гіпотезою (яка, як правило, не формулюється) та диспозицією (яка є основною складовою частиною норми), елементом структури норми адміністративного права є стимул, який у свою чергу (залежно від характеру правового впливу) поділяється на заохочення та санкції.

Підкреслено, що суттєвою особливістю сучасної нормотворчої діяльності, спрямованої на підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання, є тенденція до збільшення кількості норм із двохелементною структурою (диспозиція та стимул), де диспозитивні диспозиції та норми-заохочення превалюють над імперативними диспозиціями та нормами-санкціями відповідно.

Ключові слова: норма адміністративного права, структура, гіпотеза, диспозиція, санкція, стимул.

Постановка проблеми. Ще в минулому столітті О.Є. Луньов зазначав, що адміністративно-правова норма здебільшого не тотожна змісту статті або параграфу того чи іншого нормативно-правового акту. Існує, як стверджував вчений, особливий порядок закріплення цих галузевих норм, коли їхні структурні елементи розміщені в різних статтях або частинах нормативно-правового акту, або навіть формулювання галузевих норм здійснено таким чином, що гіпотеза і диспозиція вміщуються в одному адміністративно-правовому акті, а санкція – в іншому [1, с. 28]). У значній кількості сучасних наукових та навчальних адміністративно-правових досліджень також відзначається рідкість застосування класичної (трьохелементної) структури галузевої норми та використання, як правило, двохелементної (гіпотеза та диспозиція або гіпотеза та санкція) конструкції [2, с. 14; 3, с. 36; 4, с. 24]. Разом з тим у наукових працях все частіше акцентується увага не тільки на необов'язковості санкції як елементу адміністративно-правової норми, а навіть наголошується на можливості заміни санкції в структурі галузевої норми заохоченням [5, с. 41; 6, с. 66], стимулом [7, с. 6; 8, с. 105] тощо. Проте взагалі слід визнати, що вченими-адміністративістами презюмується, що кожна норма адміністративного права має свою структуру, яка складається з трьох елементів: гіпотези, диспозиції і санкції [5, с. 40; 2, с. 13; 9, с. 52; 10, с. 15; 4, с. 24; 11, с. 65; 8, с. 87].

Мета статті – на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначити структуру норм адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Структура адміністративно-правової норми – це її внутрішня побудова, визначений порядок взаємозв'язку, взаємообумовленості та взаємозалежності її складових частин. Як і в теорії права, складники адміністративно-правової норми розглядають загалом стандартно. Так, гіпотезою називають частину норми, яка вказує на фактичні умови, за наявності яких норма застосовується [12, с. 63]¹. Як слушно зауважував О.П. Коренєв, гіпотеза як частина адміністративно-правової норми або виражається у формі гіпотетичного судження, або не формулюється взагалі, але може бути виведена зі змісту норми шляхом логічного аналізу останньої [13, с. 20].

Гіпотезу як елемент адміністративно-правової норми класифікують на: невизначену (вона може бути загальною для декількох адміністративно-правових норм, але в результаті логічного аналізу завжди може бути знайдена. Таке вираження гіпотези необхідне для оперативної самостійності суб'єктів публічного адміністрування (їх посадових осіб), тобто для здійснення ними своїх повноважень шляхом вибору найбільш ефективних форм впливу на учасників управлінських відносин у межах закону, з урахуванням конкретної ситуації)²; відносно визначену (формулюється в адміністративно-правовій нормі та містить елементи адміністративного розсуду); абсолютно визначену (формулюється в адміністративно-правовій нормі; з її допомогою законодавець виключає можливість суб'єкта публічного адміністрування приймати те або інше рішення з урахуванням умов та особливостей місця і часу, пов'язуючи його єдиною умовою) [15, с. 113].

Залежно від складу адміністративно-правової норми, гіпотези класифікують на прості та складні. Залежно від форми їх вираження виділяють абстрактні та казуїстичні. Як правило, гіпотеза адміністративно-правової норми в нормативних актах має абстрактну форму. Рідше зустрічається казуїстична форма, тобто коли реалізація правової норми, виникнення, зміна та припинення відносин, які нею врегульовуються, пов'язуються з окремими, чітко визначеними випадками, які неможливо відобразити за допомогою абстрактної гіпотези (наприклад, через суворий перелік дій, ознак тощо) [15, с. 113–114; 2, с. 13; 6, с. 66; 10, с. 15]. За призначенням гіпотези адміністративно-правових норм поділяють на загальні та спеціальні. Група правил має загальну гіпотезу. Це не виключає того, що для ок-

¹ Досить часто гіпотезу називають юридичним фактом [14, с. 17], що, на наше переконання, не є вірним, оскільки гіпотеза може вказувати на певні юридичні факти як підстави виникнення правовідносин, однак від цього гіпотеза не одержує форму юридичного факту.

² Слід відмітити, що О.П. Коренєв вважав наявність невизначених гіпотез виразною особливістю норм адміністративного права [13, с. 22].

ремих норм, об'єднаних загальною гіпотезою, одночасно можуть існувати спеціальні, тобто притаманні лише даній нормі, гіпотези [13, с. 24].

У свою чергу, диспозицією, як правило, називають частину норми, в якій сформульоване саме правило поведінки (обов'язок отримати паспорт, подати до податкової адміністрації декларацію про доходи тощо) [12, с. 63]. На думку С.В. Петкова (з якою, до речі, досить важко погодитись), характерною особливістю диспозицій адміністративно-правових норм є їхній імперативний характер, коли учасники відносин не можуть за своєю згодою змінити правило поведінки, а повинні чинити саме так, як указано в диспозиції норми [16, с. 63]. Однак В.Б. Авер'янов, який хоч і визнавав таку ознаку диспозиції адміністративно-правових норм типовою, проте слушно підкреслював, що частина адміністративно-правових норм має дозвільну диспозицію, коли законодавець дозволяє окремим учасникам відносин самим визначати свою поведінку в межах загального дозволу [15, с. 114]. Від себе додамо, що, іншими словами, диспозиції норм адміністративного права можна поділити на імперативні та диспозитивні (залежно від методу правового регулювання).

Незалежно від того, яким чином сформульована диспозиція, вона завжди припускає нерозривність, взаємозв'язок прав і обов'язків, завжди вказує на те, як повинні або можуть вести себе суб'єкти. Зобов'язуючі та управомочуючі диспозиції часто викладаються не в одній, а в декількох нормах законодавчого акту. Так, у положеннях про органи публічного адміністрування, як правило, спочатку йдуть статті, в нормах яких містяться зобов'язуючі диспозиції, а потім – статті з нормами, що містять управомочуючі диспозиції. Нерідко подібні диспозиції знаходять своє вираження в кількох нормативних актах. Таким чином, як зазначається в адміністративно-правовій літературі, іноді важко відразу відшукати сформульовані в нормі обов'язки, які відповідають певним правам, або права, що відповідають конкретним обов'язкам. Однак шляхом ретельного аналізу адміністративно-правових норм завжди можна виявити корелятивні права і обов'язки [13, с. 25]. Як і гіпотезу, деякі вчені-адміністративісти класифікують диспозиції за ступенем визначеності адміністративно-правових норм на абсолютно-визначені, визначені і невизначені, за структурною складністю – на прості та складні [13, с. 25, 27].

У розумінні переважної більшості вчених, санкція – це частина норми, в якій вказується на заходи адміністративно-правового примусу (попереджувального або запобіжного характеру) або заходи дисциплінарної відповідальності, які застосовуються в разі невиконання своїх обов'язків (а іноді – нереалізації прав) учасниками адміністративно-правових відносин [15, с. 114]. Серед особливостей санкцій адміністративно-правових норм, як правило, називаються: специфічне коло суб'єктів, які уповноважені застосовувати адміністративно-правові санкції; те, що вони містяться не у всіх адміністративно-правових нормах; великий спектр засобів адміністративного впливу, розмаїття видів санкцій, а також надання органам та посадовим особам у встановлених межах широких можливостей застосовувати ті заходи впливу, які вони вважають найбільш доцільними та ефективними [15, с. 115]. Окремі вчені-адміністративісти розрізняють такі

різновиди санкцій, як позитивні (заохочення за виконану роботу, скорочення строку відбування певних різновидів відповідальності) та негативні (застосування заходів примусу) [17, с. 374].

Однак зауважимо, що на цей час відносно санкції як складового елементу правової норми (в тому числі, адміністративно-правової) немає однотайності серед учених-правників. Як вже зазначалося, в окремих дослідженнях ставиться питання про заміну санкції заохоченням або іншим структурним елементом. Слід відзначити, що одним із перших, хто ставив питання про виділення заохочення в межах структури адміністративно-правової норми, був О.П. Коренев, на науковій спадщини якого, як вбачається, і розвинулись ідеї про трансформацію структури відповідних галузевих норм. Так, О.П. Коренев, який хоч і виділяв санкції як елемент норми права, поряд із цим допускав наявність таких норм адміністративного права, в структурі яких окремо (поряд із санкцією як четвертим елементом) вирізняється заохочення.

Вчений-адміністративіст стверджував, що заохочення як елемент правової норми – це публічне визнання заслуг юридичної або фізичної особи у виконанні правових обов'язків або громадського обов'язку, сформульованих у диспозиції норми. Підставою для заохочення є зазначені в нормі права дії, поведінка, які стимулюються державою [13, с. 28]. Окрім того, дослідник класифікував заохочення, як й усі інші структурні елементи, за ступенем визначеності – на абсолютно визначені, відносно визначені та невизначені; за побудовою – на прості і складні; за способом формулювання – на безпосередні та посилальні [13, с. 29, 30]. Пізніше його точку зору як правильну визнавав В.Б. Авер'янов [15, с. 113], її, як уже було зазначено вище, певною мірою підтримували В.К. Колпаков та інші автори.

У свою чергу І.В. Болокан, яка дещо модернізуючи позицію О.П. Коренева, окреслює трьохелементу структуру норми, однак поряд з гіпотезою та диспозицією виділяє не санкцію, а стимул, який може передбачати наслідки як негативного, так і позитивного характеру. На думку вченої, стимул – структурний елемент адміністративно-правової норми, в якому держава закріплює позитивні (заохочення, гарантії) або негативні (санкції, конкретні види впливу та примусу) наслідки реалізації або нереалізації її приписів та рекомендацій [7, с. 6].

Як аргумент такого підходу І.В. Болокан зазначає, що така субституція зумовлена «обранням іншого, більш нейтрального у сприйнятті слова для позначення третьої складової норми права загалом і адміністративно-правової норми зокрема. ... це відповідатиме сутності елементу, завдання якого – сприяти (будь-якими способами) реалізації норми, втіленню її у життя». Вчена також обґрунтовує свою точку зору, звертаючись до етимології слова «стимул» та вказуючи, що воно походить з латинської «stimulus»; ним позначались: гостра палиця, якою підштовхували тварин; кіл, який встромляли у землю гострим кінцем догори для попередження шляху ворожій кінноті; в переносному значенні – спонукання, заохочення, спонукальна причина [18, с. 319–320]; як причина, що спонукає до дії; зацікавленість у здійсненні чогось; подразник, який викликає реакцію [19, с. 645]. При цьому І.В. Болокан підкреслює, що в доктринальних адміністративно-правових джерелах щодо співвідношення понять «заохочення», «стимул», «пільга», «примус», «переконання»,

«покарання» наголошується, що поняття «стимул» є родовим й інтегративним, а стимулювання характеризується використанням різних чинників: заохочувальних, примусових, матеріальних, моральних тощо [20, с. 9; 8, с. 96–97].

Висновки. Підсумовуючи узагальнений аналіз порушеної проблематики, відзначимо, що, на наше переконання, обґрунтованим та логічним є визнання трьохелементної структури адміністративно-правової норми. При цьому ми підтримуємо наукові положення про те, що поряд з гіпотезою (яка, як правило, не формулюється) та диспозицією (яка є основною складовою частиною норми) елементом структури норми адміністративного права є саме стимул, який, у свою чергу (залежно від характеру правового впливу), поділяється на заохочення та санкції.

Суттєвою особливістю сучасної нормотворчої діяльності, спрямованої на підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання, є тенденція до збільшення кількості норм саме з двохелементною структурою (диспозиція та стимул), де диспозитивні диспозиції та норми-заохочення превалюють над імперативними диспозиціями та нормами-санкціями відповідно. Як слушно зазначається В.В. Юровською, це пояснюється стрімким розвитком окремих інститутів громадянського суспільства, поступовою трансформацією вітчизняного адміністративного законодавства, що підтверджує тенденцію до лібералізації правового регулювання адміністративних правовідносин, до розвитку договірних засад у сфері адміністративного права та послідовного досягнення збалансованого використання як імперативних, так і диспозитивних начал в адміністративно-правовому регулюванні [21, с. 22]. Окрім того, за сучасних умов механізм адміністративно-правового регулювання в різних сферах суспільних відносин більшою мірою ґрунтується на заохочувальних нормах (позитивних правових стимулах) саме тому, що вони мають значний потенціал щодо забезпечення добровільного спрямування суб'єктами своєї поведінки на досягнення суспільно корисних цілей [22, с. 207]. Яскравим підтвердженням указаних тез є відповідні положення податкового, митного, освітнього законодавства, законодавства, що визначає порядок проходження публічної служби, визначає адміністративні процедури надання адміністративних послуг, законодавства про державно-приватне партнерство тощо.

Література:

1. Административное право (Общая и Особенная части) / М.И. Еропкина и др.; под ред. А.Е. Лунова. М.: Юридическая литература, 1970. 600 с.
2. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Коломоєць Т.О., Лютиков П.С., Меліхова О.Ю. Адміністративне право України: підручник; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2012. 528 с.
5. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сушенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2000. 752 с.
7. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 38 с.
8. Болокан І.В. Теорія реалізації норм адміністративного права: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 560 с.
9. Загуменник В.І., Мусієнко В.В., Проценко В.В. Адміністративне право України. Основні категорії та поняття: навч. посіб.; під заг. ред. О.Х. Юлдашева. Бендери-Київ: Поліграфіст, 2010. 512 с.
10. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.
11. Коваль Л.В. Адміністративне право. 3-є видання. К. Вентурі. 1998. 208 с.
12. Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 209 с.
13. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. 142 с.
14. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К.: Істина, 2009. 528 с.
15. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.
16. Петков С.В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. К.: КНТ, 2014, 304 с.
17. Адміністративне право України: словник термінів / Д.Є. Андрєєва та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
18. Газиева И.А. Латынь и римское право: учебник для вузов. М.: Издательство «Экзамен», 2004. 336 с.
19. Нечволод Л.І. Сучасний словник іншомовних слів: походження слів, розгорнуті пояснення, слова-синоніми. Харків: Торсінг Плюс, 2011. 768 с.
20. Заохочення у службовому праві: навч. посіб. / Н.О. Армаш та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. К.: Ін Юре, 2017. 360 с.
21. Юровська В.В. Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 38 с.
22. Юровська В.В. Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 428 с.

Кондратьев А. Ю. Структура административно-правовой нормы: анализ современных научных подходов к конструированию

Аннотация. В статье на основании обобщенного анализа научных и публицистических источников определена структура норм административного права. Отмечено, что обоснованным и логичным является признание трехэлементной структуры административно-правовой нормы. При этом автор поддерживает научные положения о том, что наряду с гипотезой (которая, как правило, не формулируется) и диспозицией (которая является основной составляющей нормы) элементом структуры нормы административного права является стимул, который в свою очередь (в зависимости от характера правовой воздействия) делится на поощрение и санкции.

Подчеркнуто, что существенной особенностью современной нормотворческой деятельности, направленной на повышение эффективности административно-правового регулирования, является тенденция к увеличению количества норм с двухэлементной структурой (диспозиция и стимул), где диспозитивные диспозиции и нормы-поощрения преобладают над императивными диспозициями и нормами-санкциями соответственно.

Ключевые слова: норма административного права, структура, гипотеза, диспозиция, санкция, стимул.

Kondratiev A. Structure of administrative rule: analysis of modern scientific approaches to construction

Summary. In the article, based on a generalized analysis of scientific and journalistic sources, the structure of the norms of administrative law is determined. It was noted that it is reasonable and logical to recognize the three-part structure of the administrative-legal norm. At the same time, the author supports the scientific propositions that along with the hypothesis (which, as a rule, is not formulated) and disposition (which is the main component of the norm), the element of the structure of the rule of administrative law is the incentive, which in turn (depending on the nature legal impact) is divided into incentives and sanctions.

It is emphasized that the tendency to increase the number of norms with a two-element structure (disposition and incentive), where dispositive dispositions and norms-incentives prevail over imperative dispositions and sanctions norms, respectively, is an essential feature of modern norm-setting activities aimed at improving the efficiency of administrative and legal regulation.

Key words: norm of administrative law, structure, hypothesis, disposition, sanction, stimulus.