

Тема 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ НОРМИ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ

1. Система, джерела та систематизація адміністративного права
2. Механізм адміністративно-правового регулювання.
3. Адміністративно-правові норми та відносини.
4. Адміністративно-правовий режим.

1. Система, джерела та систематизація адміністративного права
Система адміністративного права - це його внутрішня структура.

Структура науки адміністративного права тісно пов'язана із структурою галузі та традиційно складається із Загальної, Особливої та Спеціальної частин.

Загальна частина об'єднує положення, які визначають правовий статус суб'єктів адміністративного права, засади діяльності суб'єктів публічної адміністрації, адміністративну відповідальність, публічну службу, адміністративне оскарження тощо, Особлива - специфіку адміністративно-правового регулювання в окремих сферах суспільного життя, Спеціальна - засади адміністративно-процедурної діяльності.

Зміст всіх частин взаємопов'язаний й становить єдине ціле. Окрім того, в науці адміністративного права його систему розглядають й у іншому аспекті

- як сукупність:
- адміністративно-правових інститутів, тобто груп норм адміністративного права, які регулюють тісно взаємопов'язані однорідні суспільні відносини (наприклад, інститут адміністративного договору, інститут державної служби, інститут адміністративних послуг, інститут публічного адміністрування тощо);
- адміністративно-правових норм - конкретних формально-визначених загальнообов'язкових правил поведінки 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 публічного (державного і самоврядного) адміністрування в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку.

Джерела адміністративного права - це зовнішні форми вираження адміністративно-правових норм. Той факт, що адміністративне право регулює значну кількість суспільних відносин різноманітного обсягу, зумовлює чисельність джерел адміністративного права. Джерела адміністративного права складають певну систему, в якій можна виділити:

1. Конституцію України від 28 червня 1996 р..
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (КпАП) від 7 грудня 1984 р. із змінами та доповненнями.
3. Кодекс адміністративного судочинства України (КАС) від 6 липня 2005 р.
4. Певні положення Митного кодексу України (МК) від 11 липня 2002 р., Податкового кодексу України (ПК) від 2 грудня 2010 р.
4. Закони України (зокрема, закони України від 10 грудня 2015 р. «Про державну службу», від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» тощо).
5. Постанови та розпорядження Верховної Ради України.
6. Укази та розпорядження Президента України.
7. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України.
8. Накази, інструкції міністерств, інспекцій, служб, агентств, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.
9. Накази керівників державних підприємств, установ, організацій.
10. Нормативні акти місцевих державних адміністрацій (розпорядження, накази).
11. Нормативні акти місцевих рад та їх виконавчих органів (рішення, розпорядження).
12. Міжурядові угоди, ратифіковані Верховною Радою України.

13. Акти союзного законодавства, якщо вони не суперечать Конституції та законодавству України до прийняття аналогічних документів органами України.

Джерела адміністративного права характеризуються надмірною кількістю, розмаїттям їх зовнішніх форм та юридичної сили, відсутністю єдиного (збірного) кодифікованого акту.

В Україні відбувається процес систематизації адміністративного законодавства.

Систематизація - це упорядкування та удосконалення нормативного матеріалу, приведення його у певну систему. Систематизація здійснюється у 2 формах: інкорпорації та кодифікації.

Інкорпорація адміністративного законодавства - зовнішня обробка чинного та нечинного нормативно-правового матеріалу й розташування його в певному порядку. Вона здійснюється з метою поліпшення пошуку нормативного матеріалу, наукових досліджень. Проводиться інкорпорація як органами держави, так і недержавними організаціями. Частіше її здійснюють інститути, комісії, вчені-юристи, професійні громадські правничі організації тощо.

Кодифікація адміністративного законодавства - перегляд нормативно-правових актів з метою усунення суперечностей між ними, вилучення застарілих, нечинних, створення нових правових актів, прийняття кодифікованих актів. Для адміністративного законодавства притаманна часткова кодифікація, оскільки протягом довгого часу кодифікації підлягали лише адміністративно-деліктні норми.

2. Механізм адміністративно-правового регулювання

Ключову роль у реалізації правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права займає механізм адміністративно-правового регулювання. Саме за допомогою вказаного механізму та його складових частин досягається мета якісної регламентації суспільних відносин, що

входять до предмета адміністративного права. Іншими словами, правові норми, які використовуються в адміністративному праві, самі по собі статичні, а в рух вони приводяться саме за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання.

Механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права.

У механізмі адміністративно-правового регулювання прийнято виділяти органічні та функціональні складові. Органічними складовими механізму адміністративно-правового регулювання слід вважати ті, що визначають суть самого явища механізму адміністративно-правового регулювання, тобто без яких не може відбуватися сам механізм. Функціональними складовими механізму адміністративно-правового регулювання вважаються ті, що значною мірою впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, що не є обов'язковими його елементами.

Органічні складові механізму адміністративно-правового регулювання:

- 1) норми права - загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені з метою регулювання суспільних відносин;
- 2) акти реалізації норм права - процес фактичного втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права;
- 3) правові відносини - вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права.

Функціональні складові механізму адміністративно-правового регулювання:

- 1) юридичний факт - це конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна та припинення адміністративно-правових відносин. Самі по собі норми адміністративного права не діють, вони активізуються лише тоді, коли виникають необхідні для їх дії життєві обставини.

2) правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання - система відображення правової дійсності у поглядах, почуттях, уявленнях людей про право. Правова свідомість складається з: а) правової психології; б) правової поведінки.

3) законність - правовий режим суспільного життя, який характеризується неухильним дотриманням норм права всіма суб'єктами правових відносин. Законність сприяє якісному здійсненню публічного адміністрування. Для громадян законність становить собою засіб, за допомогою якого вони захищаються від порушення своїх прав, свобод і законних інтересів.

4) акти тлумачення норм права - процес, спрямований на встановлення змісту норм права з метою їх правильної реалізації.

Як офіційне, так і неофіційне тлумачення норм права значною мірою впливає на функціонування механізму адміністративно-правового регулювання, оскільки належне тлумачення - одна з умов правильної реалізації норм права, яка, в свою чергу, обумовлює регулювання відповідних суспільних відносин.

4) акти застосування норм права - прояв веління компетентних державних органів, спрямований на забезпечення умов реалізації суб'єктивних прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин.

Стадії механізму адміністративно-правового регулювання:

1. Регламентация суспільних відносин (розробка та прийняття правових норм, які формулюють правила поведінки для учасників суспільних відносин). На цій стадії відбувається правотворча діяльність компетентних державних органів зі створення правових норм і нормативно-правових актів.

2. Виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Тут відбувається процес переходу від загального до конкретного, від загальних приписів правових норм до конкретної моделі поведінки того чи іншого суб'єкта адміністративного права.

3. Реалізація (фактичне використання) суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. На цій стадії фактично втілюються в життя приписи норм адміністративного права в реальну поведінку того чи іншого суб'єкта адміністративного права.

3. Адміністративно-правові норми та відносини

Адміністративно-правова норма - це правила поведінки, які встановлюються або санкціонуються державою і є обов'язковими для виконання. Вони регулюють особливі суспільні відносини – відносини у сфері державного управління, тобто забезпечують організацію і діяльність державного апарату, взаємовідносини людини і держави тощо.

Адміністративно-правові норми виконують функції:

- організація та регулювання публічно-сервісних, деліктних, процесуальних відносин, а також відносин щодо здійснення публічного адміністрування, забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у відносинах із державою;

- сприяння функції організації та регулювання публічно-сервісних відносин та відносин, що виникають в процесі здійснення публічного адміністрування (норми-дефініції, норми-презумпції);

- регулятор суспільних відносин не тільки у сфері публічного адміністрування, а й в інших сферах.

Види адміністративно-правових норм:

1) за спрямованістю змісту:

- ті, що закріплюють порядок створення і правовий режим суб'єктів правовідносин;

- ті, що визначають форми і методи діяльності суб'єкту адміністрування;

- ті, що встановлюють порядок проходження публічної служби;

- ті, що визначають способи і порядок забезпечення законності діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

- ті, що регулюють засади адміністративно-правового регулювання окремими галузями народного господарства;

- ті, що визначають права, обов'язки громадян у сфері публічного адміністрування;

- ті, що визначають підстави притягнення до адміністративної відповідальності та процедурні питання її реалізації;

2) за функціональним призначенням:

- регулятивні - регулюють діяльність учасників адміністративно-правових відносин з метою досягнення суспільно-корисної мети в сфері публічного адміністрування;

- правоохоронні - визначають загальнообов'язкові приписи, спрямовані на захист прав та свобод людини та охорону існуючого правопорядку у сфері публічного адміністрування;

3) за формою припису:

- зобов'язуючі (приписні) - зобов'язують здійснити певні дії;

- заборонні - забороняють вчиняти ті чи інші дії;

- дозвільні (управомочні, повноважні, диспозитивні) - управомочують діяти в рамках вимог норми, вчиняти активні дії;

- стимулюючі (заохочувальні) - забезпечують вплив на поведінку учасників правовідносин за допомогою засобів морального та матеріального характеру;

- рекомендаційні - надають учасникам правовідносин можливість пошуку найоптимальнішого варіанту поведінки;

4) за адресатами:

- для органів виконавчої влади;

- для інших державних органів;

- для державних службовців;

- для державних підприємств, установ, організацій;
- для недержавних підприємств, установ, організацій;
- для громадян, іноземних громадян, осіб без громадянства; або ж:
- для приватних осіб;
- для публічних осіб (суб'єктів публічної адміністрації);

5) за змістом:

- матеріальні - закріплюють права та обов'язки у сфері публічного адміністрування;
- процесуальні - закріплюють порядок здійснення юрисдикційних процедур (притягнення до дисциплінарної відповідальності, до адміністративної відповідальності тощо) та позитивно спрямованих процедур (реєстрація, ліцензування тощо) в сфері публічного адміністрування.

Більшість адміністративно-правових норм мають імперативний характер, який дістає вияв у:

- прямих приписах, які зобов'язують суб'єкта діяти тільки певним чином без можливості вибору варіанта поведінки;
- обов'язковій державній реєстрації в органах виконавчої влади;
- наданні суб'єкту права вибору варіанта поведінки, проте не порушуючи встановлених нормою меж поведінки. Проте останнім часом зростає частка і норм диспозитивного характеру.

Реалізація адміністративно-правових норм - це практичне використання правил поведінки, які містяться в адміністративно-правових нормах здійснюється. Реалізація можлива у таких формах:

- 1) виконання - активна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо виконання юридичних обов'язків (одержання паспорта, сплата податків, подання декларації);
- 2) використання - активна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо здійснення наданих юридичних прав (подання скарги, заяви);

3) додержання - пасивна поведінка суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо дотримання вимог норм права;

4) застосування - діяльність органів держави щодо вирішення адміністративних справ і видання індивідуальних юридичних актів, які ґрунтуються на вимогах матеріальних і процесуальних юридичних норм.

Структура адміністративно-правової норми - це її внутрішня побудова, визначений порядок взаємозв'язку, взаємообумовленості і взаємозалежності складових частин норми.

Адміністративно-правові норми складаються із гіпотези, диспозиції і санкції.

Гіпотеза - частина норми, яка вказує на фактичні умови, за наявності яких норма застосовується. Гіпотезу можна назвати юридичним фактом (наприклад, досягнувши 16-річного віку, громадянин зобов'язаний отримати паспорт; особи чоловічої статі, досягнувши 18-річного віку, зобов'язані з'явитися на призовну дільницю тощо).

Диспозиція - частина норми, в якій сформульовано власне правило поведінки (обов'язок отримати паспорт, подати до податкової служби декларацію про доходи).

Санкція - частина норми, в якій зазначається захід впливу з боку держави у випадку порушення правил, передбачених нормою.

Проте класична структура норми зустрічається досить рідко. Як правило, зустрічається двочленна структура норми (гіпотеза і диспозиція), а санкція передбачається в інших нормах (як правило, у КУпАП).

Адміністративно-правові відносини (адміністративні правовідносини) - це суспільні відносини, що виникають у сфері публічного адміністрування і врегульовані нормами адміністративного права.

Особливості адміністративно-правових відносин:

- обов'язковою стороною є державний орган або його посадова особа;

- права і обов'язки сторін цих відносин пов'язані з діяльністю органів державного управління;
- як правило, відносини будуються за принципом «влада- підпорядкування»;
- у випадку порушення адміністративно-правової норми відповідальність наступає перед державою;
- виникають за ініціативою будь-якої сторони і при цьому згода іншої не потрібна;
- спори, які виникають між сторонами, у більшості випадків розглядаються в адміністративному порядку тощо.

Структуру адміністративно-правових відносин становлять:

- об'єкт (дія, поведінка людей, предмети, речі);
- суб'єкт (індивідуальні або колективні);
- зміст (сукупність прав і обов'язків сторін).

Види адміністративно-правових відносин:

- 1) залежно від функцій, які виконуються: регулятивні та правоохоронні;
- 2) за адміністративно-правовим статусом суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах:
 - між вищестоящими і нижчестоящими суб'єктами (вертикальні);
 - між непідпорядкованими суб'єктами адміністрування (горизонтальні);
 - між органами публічної адміністрації і підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями;
 - між органами публічної адміністрації і непідпорядкованими підприємствами, установами, організаціями;
 - між органами публічної адміністрації і органами місцевого самоврядування;
 - між органами публічної адміністрації і об'єднаннями громадян;
 - між органами публічної адміністрації і громадянами;

- 3) залежно від галузевої залежності: матеріальні а процесуальні;
 - 4) за змістом: у сфері загального; галузевого та міжгалузевого адміністрування;
 - 5) за галузевою діяльністю: у галузі економіки; у адміністративно-політичній галузі; у соціально-культурній галузі тощо.
- б) за спрямованістю: зовнішні та внутрішні;

Для виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин потрібна наявність юридичних фактів. При цьому юридичні факти як підстава виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин поділяються на такі:

- 1) за наслідками, що настали:
 - правоутворювальні - спричиняють виникнення адміністративно-правових відносин (подання скарги, укладення адміністративного договору тощо);
 - правозмінювальні - спричиняють зміну вже існуючих адміністративно-правових відносин (зміна адміністративного стягнення, переведення державного службовця на іншу посаду тощо);
 - правоприпинювальні - спричиняють припинення адміністративно-правових відносин (виконання адміністративного стягнення, проведення реєстрації, отримання дозволу тощо);
- 2) за наявністю або відсутністю зв'язку факту з волею суб'єкта:
 - діяння - це вольова поведінка суб'єкта правовідносин (дія або бездіяльність); за своїм характером діяння може бути правомірним, тобто відповідати нормам адміністративного права (видання актів суб'єктами публічної адміністрації, подання звернення громадянами, призначення перевірок тощо) та неправомірним - порушення норм адміністративного права (ухилення від державної реєстрації, порушення правил дорожнього руху, бездіяльність посадових осіб органів публічної адміністрації тощо);
 - подія - явище, яке спричиняє виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин, але не залежить від волі суб'єктів таких

правовідносин (наприклад, смерть особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, припиняє відповідні деліктні відносини).

4. Адміністративно-правовий режим

Адміністративно-правовий режим — це певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що виявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.

Ознаки адміністративно-правових режимів:

- встановлюються у сфері публічного управління, сфері діяльності органів виконавчої влади;
- регламентуються, в основному, нормами адміністративного права;
- закріплюють, деталізують правила поведінки громадян, державних органів, громадських об'єднань, підприємств та установ;
- вводяться додаткові обмеження, покладаються додаткові обов'язки ;
- широко застосовуються адміністративні методи впливу;
- вводиться додатковий контроль за дотриманням правил поведінки громадянами та юридичними особами, а також державною адміністрацією;
- порушення правил режиму тягне за собою застосування додаткових заходів державного примусу.

До числа основних елементів адміністративно-правового режиму належать:

- 1) метод правового регулювання, який у адміністративному праві ґрунтується на централізованому засобі та імперативному типі регулювання й виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин;
- 2) особливі адміністративно-правові засоби встановлення та форми виникнення прав і обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав, процедурно-процесуальні форми тощо, до яких слід віднести акти, скарги,

службову або функціональну підпорядкованість, контроль або нагляд, адміністративний примус, протоколи, постанови, клопотання, адміністративну відповідальність та ін.;

3) принципи, загальні положення адміністративного права, такі як участь громадян в управлінні державними справами, забезпечення та захист прав і свобод людини, інтересів держави; здійснення органами влади своїх повноважень у межах, установлених Конституцією та відповідно до законів України; підзвітність, підконтрольність, відповідальність органів виконавчої влади та їх посадових осіб перед суспільством за свою діяльність тощо;

4) особливість адміністративного законодавства, яке характеризується наявністю великої кількості правових норм, що регулюють значний обсяг різноманітних соціальних відносин, пов'язаних із державним управлінням;

5) встановлення поряд із загальногалузевим правовим режимом внутрішньогалузевих правових режимів: режиму секретності, митного режиму, режиму державного кордону, режиму вільних економічних зон, режиму здійснення певних видів підприємницької діяльності, паспортного режиму та ін.

Правові режими класифікують:

1. За масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав виділяють пільгові та обмежуючі режими. Перші надають громадянам і організаціям додаткові права й свободи або пільги під час здійснення ними певних прав чи свобод, наприклад, пільги для учасників бойових дій. Другі, навпаки, запроваджують особливі права використання громадянами й організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на здійснення ними певних прав і свобод, наприклад, ліцензування окремих видів підприємницької діяльності.

2. За глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій розрізняють звичайні та надзвичайні режими. Перші не змінюють конституційного статусу громадян і організацій; другі суттєво обмежують їх

права й свободи, вводять особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод.

3. За часом дії виділяють постійні (паспортний режим) або короткочасні,

ситуаційні (надзвичайний стан) режими.

4. За територією дії розрізняють режими, що діють на всій території України або в окремих її регіонах чи місцях (режим прикордонної зони).

5. За окремими об'єктами виділяють режими заповідників, вогнепальної зброї, отруйних речовин тощо.

6. За видами діяльності розрізняють режими оперативно-розшукової діяльності, окремих видів підприємницької діяльності та ін.

Засади правових режимів встановлюють закони України.

Надзвичайні режими - це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація. Головним в їх змісті є те, що вони істотно змінюють правовий статус суб'єктів управління цієї території, у деяких випадках - систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації.

Законодавство України передбачає три основні різновиди надзвичайних режимів:

- 1) надзвичайний стан;
- 2) надзвичайна екологічна ситуація;
- 3) воєнний стан.

Режим державного кордону України - це порядок перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них,

утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України.

Митний режим - це сукупність встановлених митним законодавством правових положень, які визначають порядок переміщення через митний кордон України транспортних засобів і товарів та застосування до них митних процедур залежно від мети переміщення.

КОНТРОЛЬНІ ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ:

1. Дайте визначення та розкрийте сутність поняття «джерело адміністративного права».
2. За якими ознаками класифікують та систематизують джерела адміністративного права?
3. Дайте визначення поняття адміністративно-правової норми та її складовим (гіпотеза, диспозиція та санкція) з розподілом за видами.
4. Визначте мету і функції норм адміністративного права.
5. За якими ознаками здійснюється класифікація адміністративно-правових норм?
6. Розкрийте особливості реалізації адміністративно-правових норм за їх видами.
7. Які форми реалізації норм адміністративного права Вам відомі?
8. Охарактеризуйте адміністративно-правові відносини як різновид суспільних відносин управлінського характеру.
9. У чому полягають особливості (відмінні риси) адміністративно-правових відносин?
10. Визначте критерії та види адміністративних правовідносин.
11. Розкрийте структуру адміністративно-правових відносин.
12. Чи існує різниця між об'єктом та предметом адміністративних правовідносин?

13. Розкрийте зміст та особливості дії та подій як юридичних фактів, що породжують, змінюють або припиняють адміністративно-правові відносини.

14. Що входить в поняття «адміністративно-правовий режим»? Які види адміністративно-правових режимів існують в правовому полі України?

15. Розкрийте особливості надзвичайного стану та правове регулювання його здійснення в умовах України.

16. Що означає термін «режим державного кордону»? Якими нормативними актами його врегульовано в Україні?

ЛІТЕРАТУРА ДО ТЕМИ:

1. Про державний кордон України: Закон України від 4.11.1991 року № 1778- XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1777-12> (дата звернення: 25.11.2019)

2. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від від 13.07.2000 № 1908 – III. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001908.html(дата звернення: 20.11.2019)

3. Про правовий режим воєнного стану: Закон от 12.05.2015 № 389-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150389.html (дата звернення: 25.11.2019)

4. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон від 16.03.2000 № 1550- III. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T001550.html (дата звернення: 25.11.2019)

5. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х. : Право, 2013. 656 с.

6. Коломоєць Т. Джерела адміністративного права: проблемні питання доктринального визначення, класифікації та системного аналізу. Право України. 2017. № 6. С. 72-79.

7. Кузнiченко С. О. Умови, порядок уведення та скасування правового режиму воєнного стану. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/395-umovy-poryadok-uvedennya-ta-skasuvannya-pravovoho-rezhymu-voennoho-stanu-kuznichenko-s-o> (дата звернення: 25.11.2019)

8. Кузнiченко С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Х. : Право, 2015. 164 с.

9. Настюк В. Я., Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Х. : Право, 2009. 128 с