

УДК 342.9

**С. В. Шахов**  
народний депутат України,  
Верховна Рада України

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА НОРМА: АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРНИХ ОЗНАК

Адміністративно-правові норми, як предмет дослідження, враховуючи їх фундаментальне значення, привертала увагу значної кількості радянських вчених-адміністративістів як на рівні вузькоспеціалізованих галузевих досліджень, так і на рівні навчальної юридичної літератури. Як зазначає І.В. Болокан, радянському періоду розвитку доктрини адміністративного права були притаманні дефініції галузевих норм, які в цілому були схожими з визначеннями більш широкої категорії – «норма права», з характерними для них акцентами на перманентних ознаках останніх. Відмінність же, як правильно стверджує вчена, полягала у вказівці на особливий предмет регулювання цих норм [1, с. 95-96]. Так, наприклад, Г.І. Петров адміністративно-правову норму визначав як норму, яка регулює суспільні відносини, що складаються в сфері державного та суспільного управління [2, с. 66]. О.П. Коренев у своїй монографії на тему «Норми адміністративного права та їх застосування» більш детально окреслював межі об'єктивізації норм адміністративного права, вказуючи, що вони – є нормами радянського соціалістичного права, що регулюють відносини в сфері державного і громадського управління, а також відносини управлінського характеру, що виникають в інших сферах державної діяльності [3, с. 3-4]. При цьому, радянський вчений підкреслював, що «сутність адміністративно-правового регулювання полягає в упорядкуванні управлінських відносин, у встановленні за допомогою норм адміністративного права юридичних прав і обов'язків учасників цих відносин. ... Сама мета норм адміністративного права зумовлює добровільне їхнє дотримання більшістю суб'єктів адміністративного права. ... Примус застосовується в разі невиконання або порушення вимог адміністративно-правової норми» [3, с. 6]. Слід зауважити, що подібний варіант дефінізації цієї категорії в

тих чи інших варіаціях був домінуючим на той час в адміністративно-правовій літературі [4, с. 24; 5, с. 25; 6, с. 74; 7, с. 55; 8, с. 34; 9, с. 47-48].

В цілому зберіглася ця наукова тенденція і після проголошення незалежності України, а у поглядах деяких сучасних вчених-адміністративістів теза про «прив'язку» норм адміністративного права виключно до управлінських відносин не модернізувалась навіть під впливом все більшого і більшого поширення ідей людиноцентристської концепції адміністративного права та доктрини. Однак, справедливим буде зазначити й те, що у доволі значній кількості наукових джерел норми адміністративного права не зв'язані межами так званої управлінської складової предмету адміністративного права<sup>1</sup>.

Так, наприклад, С.В. Петков пише, що адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове правило поведінки, встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, і забезпечене засобами державного примусу. При цьому, науковець уточнює, що норми адміністративного права мають особливу сферу свого застосування – сферу державного управління [11, с. 57]. В.В. Богущкий вважає, що адміністративно-правова норма – це правило поведінки, яке встановлене державою (Верховною Радою України, органом виконавчої влади) з метою врегулювання суспільних відносин у сфері державного управління. Норми адміністративного права визначають межі належної, допустимої або рекомендованої поведінки людей, діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб, а також підприємств, установ, організацій і трудових колективів у сфері виконавчої влади [12, с. 14].

Дещо схожий підхід застосовує С.Л. Горьова, яка характеризує адміністративно-правову норму, зазначає, що саме вона має характерну

<sup>1</sup> У цьому контексті надзвичайно цікавими є соціологічні дані, викладені у статті С.І. Саєнка щодо формулювання дефініції «адміністративно-правова норма». Так, більшість респондентів, які взяли участь в інтерв'юванні, на прохання сформулювати поняття норми адміністративного права не змогли це зробити (94,7%) і лише деякі вказали, що вона являє собою: 1) статті та пункти нормативно-правових актів (3,5%); 2) положення (вказівки, розпорядження), зафіксовані в нормативно-правових актах (1,3%); 3) певний державними органами (державою, суб'єктами влади) правило поведінки (0,5%). Коли ж респондентам зачитали окремі наукові інтерпретації даного поняття і запропонували висловити свою думку з приводу того, повно чи ні, на їх погляд, в наукових дефініціях відображена соціально-правова природа норми адміністративного права, то 81,9% проінтерв'юваних заявили, що дещо однобічно (простежується явний ухил тільки на захист державних інтересів), особливо якщо розглядати їх (наукові поняття) з точки зору гарантованих Основним Законом соціальних цінностей. Подібну традицію респонденти, які взяли участь в інтерв'юванні (83,0%), вважають даниною радянській епосі і визнають її «закостенілою» в своєму розвитку [10, с. 10].

функціональну спрямованість, яка в системі соціальних норм виконує широкий спектр завдань. Серед соціальних норм адміністративно-правові норми виконують функцію сполучної ланки, оскільки вони є продуктом діяльності держави і тому сприяють становленню і зміцненню норм саморегуляції в суспільстві, а також створюють умови для здійснення адміністрування у всіх сферах життя і є об'єктивною категорією в системі соціальних норм. На думку вченої, соціальна природа адміністративно-правових норм виявляється подвійною: з одного боку, вони відображають волю публічного управління, і з іншого – постають засобом організованого впливу на відносини адміністрування в сфері державної влади. Фактично, при всій своїй відносній самостійності норми адміністративного права, як й інші види соціальних норм, здійснюють свої специфічні регулятивні функції не ізольовано і відокремлено, а в єдиному комплексі та взаємодії з іншими соціальними регуляторами [13, с. 7].

Л.В. Коваль також писав, що юридичні норми, котрі сприяють налагодженню правового порядку у стосунках між державою, що здійснює виконавчу владу, іншими державними, недержавними структурами і громадянами, які контактують з державою і її органами в сфері державного управління, є адміністративно-правовими нормами, а сукупність таких норм становить адміністративне право. При цьому, об'єктивуються ці норми в організаційно-управлінських (у тому числі праворегулюючих) та правоохоронних (захист від адміністративних правопорушень) відносинах [14, с. 13].

Як і будь-яка правова норма, адміністративно-правова норма, на думку Л.В. Ковалю, є правилом поведінки, що встановлюється відповідними державними органами і забезпечується санкцією, організованим захистом з боку держави. При цьому вчений переконував, що специфікою норм адміністративного права, яка відрізняє їх від норм деяких інших галузей, є те, що правила в них подано в імперативній (категоричній, владній) формі. Це стосується і заборонних приписів, і дозволів. Саме імперативність, як підкреслював Л.В. Коваль, не допускає можливості зміни встановлених раніше вимог діяти відповідним чином [14, с. 13].

Повністю підтримує вченого й колектив авторів навчального посібнику «Адміністративне право України. Загальна частина» (2011 р.), які вважають, що адміністративно-правова норма конкретизує управлінську волю держави, перетворює її на обов'язкове правило поведінки для людей. До особливостей адміністративно-правових норм, автори цього видання відносять: в них закріплюються відносини щодо управління, державного контролю, нагляду, внутрішньо-організаційної діяльності; метод впливу норм на суспільні відносини має імперативний, державно-владний ха-

рактер; виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру; системність норм адміністративного права [15, с. 14-15].

Демонструють в цілому аналогічне бачення й І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський та Н.І. Золотарьова, які вказують, що адміністративно-правова норма – це обов'язкове, формально визначене правило поведінки, що встановлено та охороняється Українською державою для організації і регулювання суспільних відносин, які виникають, розвиваються та припиняються у процесі здійснення виконавчої влади та відповідальності у сфері державного та комунального управління [16; 17, с. 16]. Подібні думки можна знайти й у працях інших авторів [18, с. 20; 19, с. 29-30].

Т.М. Кравцова вважає, що адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлене державою з метою регулювання суспільних відносин, що входять до предмету адміністративного права, і забезпечене засобами державного примусу. У її баченні, особливостями адміністративно-правових норм є те, що: в них знаходиться своє вираження державний інтерес; мають у більшості, імперативний характер, що підкріплюється можливістю застосування засобів державного примусу; є регулятором суспільних відносин у багатьох сферах суспільного життя (промисловість, фінанси, транспорт, будівництво, охорона здоров'я, внутрішні справи та ін.); розрізняють матеріальні та процесуальні адміністративно-правові норми; частини адміністративно-правової норми (гіпотеза, диспозиція, санкція) нерідко містяться у різних нормативно-правових актах; сприяють захисту прав людини від свавілля з боку чиновників [20, с. 17].

В Академічному курсі з адміністративного права, за загальною редакцією В.Б. Авер'янова, зазначено, що адміністративно-правові норми – це 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 [21, с. 110-111]. Поряд із загальними рисами (встановлюються, санкціонуються чи ратифікуються державою і тому мають державно-владний характер; є формально визначеними загальнообов'язковими правилами поведінки; закріплюються в правових актах, що видаються компетентними державними органами; мають двохсторонній характер, тобто встановлюють не тільки права, а й обов'язки учасників правовідносин; визначають певні ва-

ріанти поведінки; їх дотримання забезпечується шляхом як юридичного примусу, так і застосування різноманітних організаційних, роз'яснювальних, стимулюючих та інших заходів), автори цього підручника окреслюють й певні особливості, притаманні нормам адміністративного 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 управлінської діяльності, так і умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян, щодо яких ця діяльність здійснюється;

– по-друге, переважна більшість норм адміністративного права має імперативний характер. Водночас інша частина норм адміністративного права має ознаки диспозитивності. Вона полягає у наданні суб'єкту, що не наділений державно-владними повноваженнями, права діяти за своїм вибором, хоча в загальних межах, визначених нормою;

– 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 [21, с. 111-112].

Натомість автори видання «Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»» обмежуються тільки окресленням відповідного визначення цієї категорії та стверджують, що адміністративно-правова норма – це обов'язкове правило поведінки, що встановлене або санкціоноване державою з метою регулювання суспільних відносин, що виникають, змінюються і припиняються у сфері публічного адміністрування (виконання адміністративних зобов'язань). Разом з тим, вченими уточнюється, що за допомогою цих норм формуються, охороняються і захищаються публічні правовідносини, зорганізується і забезпечується функціонування публічної адміністрації [22, с. 143].

С.І. Саєнко під нормою адміністративного права пропонує розуміти створену або санкціоновану суб'єктом адміністративної нормотворчості і зафіксовану в офіційних юридичних джерелах систему нормативних положень, які в структурно взаємопов'язаному вигляді описують модель поведінки індивідуального або колективного суб'єкта адміністративного права, умови здійснення даної поведінки і наслідки, які можуть настати від останньої.

Властивостями (ознаками, відмінними рисами) норми адміністративного права, на його думку, слід вважати те, що вона: а) створюється (встановлюється) або санкціонується (з'являється шляхом перетворення інших різновидів соціальних регуляторів); б) виникає завдяки реалізації певними суб'єктами наданих їм адміністративно-нормотворчих повноважень; в) являє собою систему нормативних положень, які в структурно взаємопов'язаному вигляді описують модель поведінки індивідуального або колективного суб'єкта адміністративного права, умови здійснення даної поведінки і наслідки, які можуть настати від останньої; г) зафіксована в обов'язковому порядку тільки в офіційних юридичних джерелах (законах, міжнародних угодах Російської Федерації, підзаконних нормативно-правових актах); д) регулює поведінку суб'єкта адміністративного права, коли він бере участь в суспільних відносинах управлінського, адміністративно-юстиційного або адміністративно-деліктного характеру, а також утримується від вчинення дисциплінарних, адміністративних та інших видів правопорушень [10, с. 12].

У свою чергу, Т.О. Коломoeць вважає, що 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 публічного (державного і самоврядного) управління, діяльності суб'єктів публічної адміністрації в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку.

При цьому, на думку вченої, особливості адміністративно-правових норм, які до речі в цілому збігаються з тим, що запропоновані С.М. Алфьоровим, С.В. Ващенко, М.М. Долгополовою, А.П. Купіним такі: в них закріплюються відносини по керуванню, державному контролю, нагляду, внутрішньоорганізаційна діяльність, публічно-сервісна діяльність; метод впливу норм на суспільні відносини має, переважно, імперативний характер, хоча останнім часом поширення набуває і диспозитивний метод; виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального та суспільно-примусового характеру; системність норм адміністративного права; вони встановлюються у процесі реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації.

Поряд із цим, Т.О. Коломoeць зупиняє свою увагу і на меті адміністративно-правових норм, визначаючи її, практично, як сукупність певних напрямів дії норм:

– 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 публічного (державного і самоврядного) управління, діяльності суб'єктів публічної адміністрації в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку;

– інформаційна;

– 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 в процесі публічного (державного і самоврядного) управління, здійснення суб'єктів публічної адміністрації в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадянського порядку

– заохочувальна (стимулювання учасників відносин до участі, активізації ролі, самостійності);

– соціально-моральна (формування правосвідомості, ставлення до громадського порядку, безпеки тощо).

Що цікаво, окрім мети норм адміністративного права, вчена окреслює і їх функції<sup>2</sup>, які, на нашу думку, в цілому збігаються з визначеними Т.О. Коломоєць цілями відповідних галузевих норм: а) організація та регулювання публічно-сервісних, управлінських, деліктних та процесуальних відносин, забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у відносинах із державою; б) сприяння функції організації та регулювання публічно-сервісних та управлінських відносин (норми-дефініції, норми-презумпції); в) регулятор суспільних відносин не тільки у сфері публічного управління, а й в інших сферах [23, с. 34-35]. Якщо загалом висловлювати власну думку з приводу позиції вченої-адміністративіста щодо мети норм адміністративного права, то значимо, що на наше переконання, такий виклад ідеї про цілепокладання адміністративно-правових норм є не зовсім коректним, оскільки у ньому мета фактично ототожнюється із завданнями, а останні у свою чергу, із функціями, що звісно порушує загальноприйняте уявлення про співвідношення вказаних категорій.

Що стосується окреслення мети адміністративно-правових норм, то як слушно зазначає І.В. Болочан, у доктрині адміністративного права це питання часом є предметом окремої характеристики. Так, В.К. Колпаков виокремлює два блоки прояву мети адміністративно-правових норм: провідна соціальна мета (організація публічно-правових

відносин відповідно до завдань державотворення) та конкретні (локальні) цілі (інформаційні, охоронно-захисні, заохочувальні, соціально-моральні) [22, с. 146-147; 24, с. 64]. Приблизно так само висловлюються й інші автори [25, с. 21], а Р.С. Мельник та С. О. Мосьондз про мету згадують як про ідеологію вітчизняного адміністративного права [26, с. 48; 1, с. 99].

Загалом слід відзначити, що наявні на шпальтах адміністративно-правової літератури підходи до визначення адміністративно-правових норм та окреслення їх ознак в цілому збігаються і хоча й мають ти чи інші відмінності, пороте суттєво не впливають на зміст сформульованої дефініції. Разом з тим, у деяких сучасних наукових публікаціях, їх автори тяжіють до окреслення у визначеннях адміністративно-правової норми найбільш загальних її рис. При цьому такі дефініції змістовно відрізняються від відповідних аналогів. Зокрема, Р. С. Мельник визначає адміністративно-правову норму як «писане чи неписане правило поведінки, яким керуються суб'єкти адміністративно-правових відносин» [27, с. 61; 28, с. 70]; І.В. Болочан, якою наголошено на необхідності відображати лише галузеві особливості норм, запропоновано адміністративно-правову норму визначати як змодельований у певній нормативній конструкції загальнообов'язковий або можливий варіант поведінки суб'єкта адміністративних правовідносин, реалізація якого стимулюється державою притаманними галузі засобами [29, с. 6], а російські вчені-юристи Ю.А. Дмитрієв, І.О. Полянський та Є.В. Трофімов 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 [30, с. 54].

Таким чином, розвиток вітчизняної адміністративно-правової доктрини та формування сучасної концепції розуміння адміністративно-правової норми показав, що сформована ще за радянських часів методологічна особливість визначення норм адміністративного права загалом зберіглася і після проголошення незалежності України. Однак поряд із тим, що на шпальтах адміністративно-правової літератури як і раніше наголошують на базових ознаках вказаних галузевих норм (формальна визначеність, санкціонованість державою, загальнообов'язковість тощо), визначення сфери регулюючого впливу норм адміністративного права часом суттєво різняться. При цьому варто зауважити, що як і у питаннях

<sup>2</sup> На думку вченої, функції норм адміністративного права – основні напрямки, в яких відображається основне завдання норм адміністративного права у певний період суспільного розвитку [23, с. 35].

визначення суті та ознак адміністративних правовідносин, тенденційність у дослідженні адміністративно-правових норм також головним чином залежить від відповідних підходів вчених-адміністративістів до визначення адміністративного права в цілому та його предмету зокрема.

Із окресленого вище нами підходу до визначення сутності адміністративних правовідносин стає зрозумілим, що акценти ми робимо на вказівці специфіки юридичних фактів з приводу яких виникають вказані відносини, а саме – забезпечення та реалізація прав особи, виконання нею своїх обов'язків, а також виконання адміністративних зобов'язань суб'єктами публічної адміністрації. Іншими словами, ми переносимо в цілому традиційні для радянського адміністративного права наголоси на необхідності встановлення (без уточнення про необхідність дотримання та забезпечення) юридичних прав і обов'язків учасників правовідносин, з метою упорядкування таких відносин на змістовно інші вихідні «параметри». Попередньо нами наголошувалось, що істинність правової норми полягає у якомога повному відображенні інтересів суспільства в цілому та окремої людини зокрема. Вважаємо, що ця теза цілком стосується усіх галузевих різновидів правових норм, у тому числі, й адміністративно-правових.

Саме тому абсолютно логічно те, що ми підтримуємо вже згадані думки шановного В.Б. Авер'янова про необхідність обов'язкової вказівки на права та обов'язки особи під час формулювання дефініції «адміністративно-правові відносини»<sup>3</sup> та цілковито поділяємо його критичні слова про сучасні адміністративно-правові дослідження, в деяких з яких «... у визначенні адміністративного права, як правило, немає навіть згадки про права людини, а тим більше про її пріоритетне місце у сфері адміністративно-правового регулювання; традиційно не висвітлюються і навіть не згадуються принципи власне галузі адміністративного права, які підміняються принципами державного управління; панує стереотипне трактування адміністративних правовідносин з одностороннім впливом, в яких людина розглядається суто «підвладним об'єктом» управлінського й адміністративно-примусового впливу з боку уповноважених суб'єктів; не приділяється пріоритетна увага судовим засобам захисту прав громадян; нарешті фактично цілком ігнорується сучасна

європейська доктрина і практика адміністративного права [31, с. 157-158].

Вважаємо, що у повній мірі ці зауваження та настанови славетного вченого, які фактично одержали обриси своєрідних методологічних правил, є прийнятними і для визначення дефініції «норма адміністративного права», оскільки переважна більшість в тому числі згаданих в цьому дослідженні визначень цієї категорії мають названі принципові вади, а саме не засвідчують обов'язкової пріоритетності людини, прав та свобод в механізмі адміністративно-правового регулювання.

Окрім того, спираючись на раніше згадані теоретичні положення про те, що обов'язковості нормам права надає не державно-примусові заходи, а психологічно-ментальна установка адресатів і носіїв правової норми, підкреслимо, що виконання приписів адміністративно-правових норм безумовно гарантується державою за допомогою системи різного роду стимулюючих засобів (в тому числі примусових), однак їх обов'язковий характер залежить саме від сприйняття норм суб'єктами права (їх більшістю). Іншими словами, ми поділяємо тезу про те, що обов'язковість, гарантованість і примусовість [виконання адміністративно-правових норм] є нетотожними категоріями та різними за змістом характеристиками правових норм і не ставимо питання про те, що норми права не є обов'язковими до виконання, що власне й відрізняє їх від інших соціальних норм. Як приклад, можна навести типові випадки систематичного порушення правил дорожнього руху. Вказані норми наче й є обов'язковими до виконання, що забезпечується санкціями (адміністративними стягненнями), але доволі значна кількість суб'єктів адміністративних правовідносин не сприймає їх як обов'язкові, регулярно порушуючи їх, що красномовно підтверджується правозастозовчою практикою. Тобто особа в силу в тому числі певного психічного ставлення до суті правової норми не вважає її для себе неухильним для виконання правилом. Однак, ще раз підкреслимо, що ми не підштовхуємо до думки про те, що у разі невиконання норми права вона втрачає таку перманентну свою ознаку як обов'язковість, а лише наголошуємо на тому, що обов'язковість правової норми, в тому числі, адміністративно-правової, походить від адресатів і носіїв норми, а держава може лише гарантувати та створювати умови для її виконання.

<sup>3</sup> Варто зауважити, що В.Б. Авер'янов говорив не тільки про необхідність переосмислення суті та змісту адміністративних правовідносин, але й порушував доленосне питання про необхідність модернізації адміністративного права не тільки як галузі, але і як науки. У цьому контексті варто навести такі його слова: «Головна мета нової адміністративно-правової доктрини полягає у поверненні національному адміністративному праву справжнього обличчя, яке ця галузь має зараз в усіх розвинутих країнах світу. А саме, оновлене адміністративне право має орієнтуватись на забезпечення максимально ефективної реалізації прав й інтересів людини та їх ефективний захист, тоді як натеper вітчизняне адміністративне право орієнтоване перш за все на задоволення потреб держави. ... Тому за допомогою нової адміністративно-правової доктрини має бути подолана найбільш принципова вада колишньої наукової школи, а саме майже повне ігнорування в адміністративно-правовій науці проблематики прав людини» [31, с. 155].

З огляду на сказане, хотілося б запропонувати для обговорення авторські напрацювання щодо поняття «адміністративно-правова норма» і переліку відповідних ознак, щоб після надходження конструктивних критичних зауважень мати можливість їх переформулювати та удосконалити. У нашому розумінні, особливостями (специфічними ознаками) норм адміністративного права є:

– вони є вихідними, первинними елементами системи адміністративного права;

– спрямовані на правове регулювання тих суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права (наприклад ті, що виникають у різних сферах публічного адміністрування з приводу реалізації та забезпечення прав і свобод особи, а також ті, що виникають в межах внутрішньої діяльності органів публічного адміністрування);

– метою цих норм є забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері, а також забезпечення організації та впорядкованості дій суб'єктів публічної адміністрації;

– переважна більшість норм адміністративного права є імперативними, однак поряд із цим, значна кількість адміністративно-правових норм має диспозитивний характер, який полягає у наданні суб'єкту, що не наділений владно-управлінськими повноваженнями, права діяти за своїм вибором;

– обов'язковий характер норм адміністративного права походить від рівня сприйняття норм суб'єктами права або їх більшістю (психологічно-ментальна установка адресатів і носіїв адміністративно-правової норми), при цьому виконання норм гарантується за допомогою системи певних засобів (в тому числі державно-примусових).

Отже, адміністративно-правова норма – це закріплене у джерелах адміністративного права правило загального характеру, що спрямоване на правове регулювання суспільних відносин, які складають предмет адміністративного права з метою забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері, ефективна дія якого гарантується державою за допомогою стимулюючих засобів (в тому числі державно-примусових).

### Література

1. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.
2. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. Л.: ЛГУ, 1970. 304 с.
3. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. 142 с.
4. Еропкин М.И., Ключниченко А.П. Советское административное право: учебник для средних юридических учебных заведений. М.: Юридическая литература, 1979. 312 с.
5. Административное право (Общая и Особенная части) / Еропкин М.И. и др. / под ред. А.Е. Лунова. М.: Юридическая литература, 1970. 600 с.

6. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. М.: МГУ, 1967. 160 с.

7. Козлов Ю.М. Основы советского административного права: пособие для слушателей. М.: Изд-во «Знание», 1979. 208 с.

8. Козлов Ю.М. Советское административное право: пособие для слушателей. М.: Изд-во «Знание», 1984. 208 с.

9. Якуба О.М. Советское административное право. Общая часть. К.: Издательское объединение «Вища школа», 1975. 232 с.

10. Саєнко С.И. Норма административного права России: перспективы понятийной модификации. *Административное право и процесс*. 2018. №. 5. С. 9–13.

11. Петков С.В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. К.: КНТ, 2014, 304 с.

12. Богущкий В.В. Административное право как отрасль права: Конспект лекций. Харьков, 1996. 42 с.

13. Горьова С.Л. Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики нормотворення): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2000. 16 с.

14. Коваль Л.В. Адміністративне право. 3-є видання. К. Вентурі. 1998. 208 с.

15. 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.

16. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / за заг. ред. І. П. Голосніченка. К.: ГАН, 2005. 232 с.

17. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття). К.: Академія управління персоналом, 1998. 52 с.

18. Столбовий В.М. Адміністративне право України: навчальний посібник для підготовки до іспитів. К.: КНТ, 2009. 150 с.

19. 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.

20. Кравцова Т.М. Адміністративне право: навчальний посібник. Суми: СВС Панасенко І.М., 2015. 308 с.

21. 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.

22. Коломoeць Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція. К.: Ін Юре, 2014. 240 с.

23. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

24. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

25. Коломoeць Т.О., Лютіков П.С., Меліхова О.Ю. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. К.: Істина, 2012. 528 с.

26. Мельник Р.С., Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у схемах та коментарях): навч. посібник / за ред. Р.С. Мельника. К.: Юрінком Інтер, 2015. 344 с.

27. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте, 2014. 376 с.

28. Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І.С. та ін. / за заг.ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

29. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 38 с.

30. Административное право: учебник. Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов. М.: Эксмо, 2009. 928 с.

31. Принцип верховенства права: Проблемы теории та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемчушенка; відп. ред. В.Б. Авер'янов. К.: Конус-Ю, 2008. Кн. 2: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. 314 с.

### Анотація

**Шахов С. В. Адміністративно-правова норма: аналіз поняття та характерних ознак.** – Стаття.

У статті, на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначено поняття та характерні ознаки норм адміністративного права. Автором, зокрема, зазначається, що вони (норми адміністративного права) є вихідними, первинними елементами системи адміністративного права; спрямовані на правове регулювання тих суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права (наприклад ті, що виникають у різних сферах публічного адміністрування з приводу реалізації та забезпечення прав і свобод особи, а також ті, що виникають в межах внутрішньої діяльності органів публічного адміністрування); метою цих норм є забезпечення умов для реалізації і захисту прав і свобод особи в публічній сфері, а також забезпечення організації та впорядкованості дій суб'єктів публічної адміністрації; переважна більшість норм адміністративного права є імперативними, однак поряд із цим, значна кількість адміністративно-правових норм має диспозитивний характер, який полягає у наданні суб'єкту, що не наділений владно-управлінськими повноваженнями, права діяти за своїм вибором; обов'язковий характер норм адміністративного права походить від рівня сприйняття норм суб'єктами права або їх більшістю (психологічно-ментальна установка адресатів і носіїв адміністративно-правової норми), при цьому виконання норм гарантується за допомогою системи певних засобів (в тому числі державно-примусових).

*Ключові слова:* адміністративне право, адміністративні правовідносини, адміністративно-правова норма, ознаки, поняття.

### Аннотация

**Шахов С. В. Административно-правовая норма: анализ понятия и характерных признаков.** – Статья.

В статье, на основании обобщенного анализа научных и публицистических источников определено понятие и характерные признаки норм административного права. Автором, в частности, отмечается, что они (нормы административного права) являются исходными, первичными элементами системы административного права; направлены на правовое регулирование тех общественных отношений, которые составляют предмет административного права (например те, что возника-

ют в разных сферах публичного администрирования по поводу реализации и обеспечения прав и свобод личности, а также те, что возникают в пределах внутренней деятельности органов публичного администрирования); целью этих норм является обеспечение условий для реализации и защиты прав и свобод личности в публичной сфере, а также обеспечение организации и упорядоченности действий субъектов публичной администрации; подавляющее большинство норм административного права являются императивными, однако наряду с этим, значительное количество административно-правовых норм имеет диспозитивный характер, который заключается в предоставлении субъекту, не наделенному властно-управленческими полномочиями, права действовать по своему выбору; обязательный характер норм административного права происходит от уровня восприятия норм субъектами права или их большинством (психологически ментальная установка адресатов и носителей административно-правовой нормы), при этом выполнение норм гарантируется с помощью системы определенных средств (в том числе государственно-принудительных).

*Ключевые слова:* административное право, административные правоотношения, административно-правовая норма, признаки, понятие.

### Summary

**Shakhov S. V. Administrative rule: analysis of the concept and characteristics.** – Article.

In the article, on the basis of a generalized analysis of scientific and publicistic sources, the concept and characteristic features of the norms of administrative law are defined. The author, in particular, notes that they (the norms of administrative law) are the initial, primary elements of the administrative law system; are aimed at the legal regulation of those social relations that constitute the subject of administrative law (for example, those that arise in different spheres of public administration concerning the realization and maintenance of individual rights and freedoms, as well as those that arise within the internal activities of public administration bodies); the purpose of these norms is to provide conditions for the realization and protection of the rights and freedoms of the individual in the public sphere, as well as ensuring the organization and orderliness of the actions of the subjects of public administration; The overwhelming majority of the norms of administrative law are imperative, but at the same time, a significant number of administrative and legal norms have a dispositive nature, which consists in granting the right to act to the subject who is not vested with power and administrative authority of his choice; the mandatory nature of the norms of administrative law comes from the level of perception of norms by the subjects of law or their majority (psychologically mentally setting the addressees and bearers of the administrative-legal norm), while the fulfillment of norms is guaranteed by means of a system of certain means (including state-forced ones).

*Key words:* administrative law, administrative legal relations, administrative-legal norm, signs, concepts.