

**КАНТОР Н. Ю.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного  
та інформаційного права  
(Навчально-науковий інститут права,  
психології та інноваційної освіти  
Національного університету  
«Львівська політехніка»)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.4.29>

## ЗАВДАННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ

В статті досліджено сучасні підходи до визначення завдань норм адміністративного права, які представлені в наукових та нормативних джерелах. Наголошено, що відсутність завдань нормативно-правового акту чи завдань адміністративного провадження не є трагедією для адміністративно-правового регулювання, але механізм цілепокладання норм адміністративного права вимагає наявності в нормативно-правовому акті хоча б цілей його прийняття та функціонування. З'ясовано, що завдання притаманні як окремій нормі права, так і іншим елементам системи національного права – правовому інституту, галузі права і національному праву. Відповідно, норма права виконуючи свої основні завдання, як первинний елемент системи права України, може долучатися до виконання інших завдань, які реалізують окремі правові інститути, галузі права і право України загалом. Це відбувається у випадках, коли норма права є частиною окремого правового інституту чи галузі права. Якщо нормативно-правовий акт встановлює, змінює або скасовує норми права, то завдання, які стоять перед нормативно-правовим актом чи правовим явищем, яке він регламентує, обов'язково корелюються із завданнями норм адміністративного права, які в ньому містяться. Зроблено висновок, що норма адміністративного права може передбачити суб'єкта, який вповноважений «вживати заходи», підстави для їх застосування, наслідки неправильного їх застосування тощо, але не може власноруч їх вживати, застосовувати чи виконувати. Для цього необхідно бути, по-перше, особою, по-друге, мати адміністративну правосуб'єктність. Тому основні завдання публічно-владних суб'єктів ніяким чином не збігаються із завданнями норм адміністративного права. Наголошено, що одним із ключових складових компонентів механізму цілепокладання є завдання норм адміністративного права. Завдання норм адміністративного права спрямовані на конкретизацію цілей, а тому є залежними від них. Втім, в науковій літературі майже відсутні праці, в яких би «завдання» аналізувалось як невід'ємний елемент механізму цілепокладання норм права.

**Ключові слова:** адміністративне право, норма адміністративного права, цілепокладання, завдання, адміністративне провадження, адміністративна процедура, адміністративна судочинство, компетенція, публічно-владний суб'єкт.

### **Kantor N. Yu. Tasks of the norms of administrative law in modern conditions**

The article examines modern approaches to defining the tasks of the norms of administrative law, which are presented in scientific and normative sources. It is emphasized that the absence of the tasks of a normative-legal act or the tasks



of administrative proceedings is not a tragedy for administrative-legal regulation, but the goal-setting mechanism of the norms of administrative law requires the presence in the normative-legal act of at least the goals of its adoption and functioning. It was found that the tasks are inherent both to a separate rule of law and to other elements of the system of national law – a legal institution, a branch of law and national law. Accordingly, the rule of law, fulfilling its main tasks, as a primary element of the legal system of Ukraine, can participate in the implementation of other tasks that are implemented by individual legal institutions, branches of law and the law of Ukraine in general. This happens in cases where the rule of law is part of a separate legal institution or branch of law. If a normative-legal act establishes, changes or cancels legal norms, then the tasks facing the normative-legal act or the legal phenomenon it regulates are necessarily correlated with the tasks of the norms of administrative law contained in it. It was concluded that the norm of administrative law can provide for the subject who is authorized to "take measures", the grounds for their application, the consequences of their incorrect application, etc., but cannot use, apply or implement them on his own. For this, it is necessary to be, firstly, a person, and secondly, to have administrative legal personality. Therefore, the main tasks of public authorities do not coincide with the tasks of the norms of administrative law. It is emphasized that one of the key components of the goal-setting mechanism is the task of administrative law norms. The tasks of the norms of administrative law are aimed at the specification of goals, and therefore are dependent on them. However, in the scientific literature there are almost no works in which the "task" is analyzed as an integral element of the mechanism of goal setting of legal norms.

**Key words:** *administrative law, rule of administrative law, goal setting, tasks, administrative proceedings, administrative procedure, administrative proceedings, competence, public-authority subject.*

**Вступ.** Одним із ключових складових компонентів механізму цілепокладання є завдання норм адміністративного права. Завдання норм адміністративного права спрямовані на конкретизацію цілей, а тому є залежними від них. Втім, в науковій літературі досліджуються в основному «завдання» як елемент адміністративно-правового статусу публічно-владного органу, тоді як завданням норм адміністративного права приділяється в наукових джерелах замало уваги. Зміст адміністративного права постійно змінювався та трансформувалася починаючи із 1991 року. Спочатку адміністративне право, як «управлінська галузь права», поступово трансформувалося в галузь права із публічно-сервісним спрямуванням. Потім адміністративне право трансформувалося в поліструктурну галузь права, яка об'єднує в предметі правового регулювання управлінські, правоохоронні та публічно-сервісні суспільні відносини. Всі ці процеси суттєво відобразились як на цілях, так і завданнях норм адміністративного права.

У зв'язку із цим, актуальним є дослідження сучасних підходів, які представлені в спеціальній літературі та джерелах права, до визначення завдань норм адміністративного права.

**Постановка завдання.** Метою статі є дослідження сучасних підходів до визначення завдань норм адміністративного права, які представлені в наукових та нормативних джерелах.

**Результати дослідження.** В різних аспектах поняття «завдання» використовувалось та досліджувалося як адміністративно-правове явище у працях таких відомих науковців, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, П.С. Лютіков, О.І. Миколенко, Д.В. Приймаченко, А.О. Селіванов, Ю.С. Шемшученко та ін.

Завдання нерідко визначаються в нормативно-правових актах для розкриття сутності адміністративного провадження. Так, Кодекс адміністративного судочинства України



(далі – КАС України) закріплює: 1) завдання адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 КАС України); 2) завдання підготовчого провадження (ч. 2 ст. 173 КАС України); 3) завдання розгляду справи по суті (ст. 192 КАС України) [1, ст. 2, 173, 192]. Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) закріплює: 1) завдання даного кодексу (ст. 1 КУпАП); 2) завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення (ст. 245 КУпАП) [2, ст. 1, 245].

Окремі адміністративні провадження регламентуються на рівні закону. Наприклад, таке адміністративне провадження як «адміністративна процедура» регулюється Законом «Про адміністративну процедуру» [3], втім положення даного нормативно-правового акту не встановлюють жодних «завдань» ні для нормативно-правового акту, ні для адміністративної процедури, ні для її етапів. Лише в преамбулі Закону «Про адміністративну процедуру» серед усього загалу формулювань можна знайти мету нормативно-правового акту – «з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина» [3].

Підкреслимо, що відсутність завдань нормативно-правового акту чи завдань адміністративного провадження не вважаємо трагедією для адміністративно-правового регулювання, але механізм цілепокладання норм адміністративного права вимагає наявності в нормативно-правовому акті хоча б цілей його прийняття та функціонування. Зокрема, так було зроблено в Законі України «Про доступ до публічної інформації», в якому цілу статтю приділили для визначення «цілі» (ч. 1 ст. 2 Закону) і «сфери» (ч. 2 ст. 2 Закону) дії нормативно-правового акту [4, ст. 2]. Щось подібне слід було зробити і в Законі України «Про адміністративну процедуру» [3].

У зв'язку із цим, виникає доречне питання про те, чи можна ототожнювати в таких випадках «завдання» адміністративного провадження чи нормативно-правового акту із «завданнями» норм адміністративного права. На нашу думку, це можливо, а тому наведемо декілька авторських аргументів.

По-перше, завдання притаманні як окремій нормі права, так і іншим елементам системи національного права – правовому інституту, галузі права і національному праву. Відповідно, норма права виконуючи свої «базові» завдання, як первинний елемент системи права України, може «підключатися» до виконання інших «завдань», які реалізують окремі правові інститути, галузі права і право України загалом. Таке «підключення» відбувається у тих випадках, коли норма права є частиною окремого правового інституту чи галузі права. Якщо адміністративне процедурне право розглядати як правовий інститут адміністративного права, а адміністративне процесуальне право – як підгалузь адміністративного права чи навіть як окрему галузь права, то кожна окрема норма адміністративного процедурного чи адміністративного процесуального права, окрім суто своїх завдань, обов'язково «долучиться» до виконання завдань, що притаманні відповідним елементам системи права України. Справа в тому, що чітких критеріїв стосовно диференціації галузі права на окремі правові інститути не існує, а тому можна говорити про існування великої кількості варіантів виділення в системі адміністративного права правових інститутів, починаючи із адміністративного процедурного права і продовжуючи адміністративно-деліктним процесуальним правом, інститутом адміністративної відповідальності за порушення митних правил тощо. Тому при характеристиці «завдань» окремої норми адміністративного права, завжди потрібно «фіксувати» її приналежність до певних елементів системи адміністративного права (правових інститутів, підгалузей, міжгалузевих комплексних утворень тощо).

По-друге, традиційно нормативно-правовий акт визначається як «юридичний документ (акт) уповноваженого суб'єкта правотворчості, прийнятий у встановленому порядку, який встановлює, змінює або скасовує норми права» [5, с. 25]. Якщо нормативно-правовий акт встановлює, змінює або скасовує норми права, то «завдання», що стоять перед нормативно-правовим актом чи правовим явищем, яке він регламентує, обов'язково корелюються із «завданнями» норм адміністративного права, які в ньому містяться. Тому при характеристиці «завдань» окремої норми адміністративного права, завжди слід уточнювати місце її



розташування в джерелах адміністративного права. Так буває, а в адміністративному праві це є звичайним явищем, що елементи норми адміністративного права (гіпотеза, диспозиція, санкція) «розпорошені» по різних джерелах права. В таких випадках, слід враховувати «завдання» всіх джерел адміністративного права, в яких «розпорошені» елементи норми адміністративного права.

В національному адміністративному законодавстві нерідко за публічно-владними суб'єктами закріплюють не тільки мету їх функціонування, предмет відання, функції та інші елементи їх компетенції, а й «завдання», що ставляться перед даним владним суб'єктом та які він зобов'язаний вирішувати. Наведемо декілька прикладів.

Основні завдання Кабінету Міністрів України закріплюються у ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [6, ст. 2], завдання міністерств перераховуються в ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [7, ст. 7], а завдання Національної поліції – в ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» [8, ст. 2].

В даному випадку теж виникає запитання про те, наскільки коректно поєднувати «завдання», які ставляться перед публічно-владним суб'єктом, та «завдання», що реалізує норма адміністративного права.

Розглянемо цю ситуацію на прикладі «завдань» Кабінету Міністрів України. Як вже зазначалося, ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» закріплює за Кабінетом Міністрів України дев'ять основних завдань: «1) забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; 2) спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю; 3) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості; 4) організація і забезпечення провадження зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; 5) забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; 6) здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 7) розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм; 8) забезпечення рівних умов для розвитку всіх форм власності; здійснення управління об'єктами державної власності відповідно до закону; 9) забезпечення розвитку і державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави» [6, ст. 2].

Одразу ж зазначимо, що всі із перелічених завдань не корелюють із завданнями норм адміністративного права. Наприклад, завдання Кабінету Міністрів України, які починаються зі слів «вжиття заходів», «здійснення заходів», «забезпечення», «розроблення і виконання», жодним чином не можуть бути завданнями норм адміністративного права. Норма адміністративного права може передбачити суб'єкта, який вповноважений «вживати заходи», підстави для їх застосування, наслідки неправильного їх застосування тощо, але не може власноруч їх вживати, застосовувати чи виконувати. Для цього необхідно бути, по-перше, особою, по-друге, мати адміністративну правосуб'єктність. Тому основні завдання Кабінету Міністрів України жодним чином не корелюють із завданнями норм адміністративного права.

Втім, зміст ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» цікавий тим, що складається із диспозиції конкретної норми адміністративного права, і то не в повному обсязі, бо інші елементи компетенції державного органу закріплені в Розділах IV, V, VI, VII цього ж нормативно-правового акту та статтях 116 і 117 Конституції України [9, ст. 116, 117]. В даному випадку, норми адміністративного права вирішують свої специфічні завдання, і вони відмінні від завдань Кабінету Міністрів України.



Можна зробити висновок, що не всі «завдання», що фіксуються в положеннях адміністративного законодавства, якимось чином корелюють із завданнями норм адміністративного права.

На жаль, в науковій літературі майже відсутні праці, в яких би «завдання» аналізувалось як невід'ємний елемент механізму цілепокладання норм права. Більш того, поняття «завдання» нерідко використовується в наукових джерелах як синонім слова «призначення (долі)». Наприклад, І.А. Полонка вважає, що «основним завданням права є запобігати критичним станам та їх подоланню на засадах справедливості, рівності, організації громадського життя» [10, с. 48].

Часто поняття «завдання» ототожнюється в наукових текстах із поняттям «мета (ціль)». Зокрема, І.А. Полонка, характеризуючи особливості правового закріплення і правової охорони цінностей, стверджує: «Свою чергою, для кримінально-правового законодавства забезпечення правової охорони цих цінностей слугує його метою, завданням» [10, с. 112].

Втім існують і інші приклади в юридичній науці. О.М. Миколенко, поділяючи спочатку норми права на «початкові» і «норми-правила поведінки», а «початкові» норми на «норми-начала», «норми-принципи», «норми-дефініції», «установчі норми», стверджує: «Установчі норми – формулюють цілі та завдання галузей права, галузей законодавства, правових інститутів, проваджень, органів держави та органів місцевого самоврядування» [11, с. 344]. В цьому переліку відсутні завдання норм права, адже вони не можуть самі собі формулювати завдання.

Запропонована О.М. Миколенко класифікація норм права допомагає нам з іншого боку подивитись на механізм цілепокладання норм адміністративного права, адже суб'єкт цілепокладання, яким у нас в основному виступає суб'єкт правотворчої діяльності, спочатку формулює завдання для «норм-правил поведінки», які власне і регулюють суспільні відносини. Ці завдання існують у свідомості суб'єкта правотворчої діяльності і лише іноді можуть фіксуватися у супровідних матеріалах правотворчого процесу (наприклад, пояснювальних записках до законопроекту). Потім настає черга «початкових» норм, які напряду ніколи не регулюються суспільні відносини, але можуть робити це у тісній взаємодії із «нормами-правилами поведінки». Суб'єкт правотворчої діяльності замислюється над доцільністю їх розробки. І якщо вона є, то формулює цілі норм адміністративного права, а потім і їх завдання. Тому в положеннях адміністративного законодавства так багато принципів, дефініцій, завдань нормативно-правових актів і ін.

**Висновки.** На підставі проведеного в статті дослідження були зроблені наступні висновки. Наголошено, що відсутність завдань нормативно-правового акту чи завдань адміністративного провадження не є трагедією для адміністративно-правового регулювання, але механізм цілепокладання норм адміністративного права вимагає наявності в нормативно-правовому акті хоча б цілей його прийняття та функціонування.

З'ясовано, що завдання притаманні як окремій нормі права, так і іншим елементам системи національного права – правовому інституту, галузі права і національному праву. Відповідно, норма права виконуючи свої основні завдання, як первинний елемент системи права України, може долучатися до виконання інших завдань, які реалізують окремі правові інститути, галузі права і право України загалом. Це відбувається у випадках, коли норма права є частиною окремого правового інституту чи галузі права.

Якщо нормативно-правовий акт встановлює, змінює або скасовує норми права, то завдання, які стоять перед нормативно-правовим актом чи правовим явищем, яке він регламентує, обов'язково корелюються із завданнями норм адміністративного права, які в ньому містяться.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37, ст. 446.



2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради*. 1984. додаток до № 51, ст. 1122.
3. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. ст. 50.
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. ст. 314.
5. Легін Л.М. Нормативно-правовий акт: поняття та система ознак. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 21-26.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. ст. 222.
7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. ст. 385.
8. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. ст. 379.
9. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 141.
10. Полонка І. А. Нормативність права: загальнотеоретичний аналіз : дис. ... канд. юрид наук: спец.12.00.01; Національний університет «Львівська політехніка», 2013. 218 с.
11. Миколенко О. М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект) : дис. ... докт. юрид наук: спец.12.00.07; Запорізький національний університет, 2018. 484 с.

