

Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України
Національний університет «Львівська політехніка»

БОНДАРЕНКО ВІКТОРІЯ АНАТОЛІВНА

УДК [342.6: 342.92] (477)

**ПРАВОВА КОНСТРУКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ НОРМ
ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Львів – 2012

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі конституційного, адміністративного та міжнародного права Львівського державного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України

Науковий керівник – кандидат юридичних наук
Єсімов Сергій Сергійович,
Навчально-науковий інститут права, психології
та економіки Львівського державного
університету внутрішніх справ,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Колпаков Валерій Костянтинівич,
Юридичний інститут Національного
авіаційного університету,
завідувач кафедри конституційного
і адміністративного права

кандидат юридичних наук, доцент
Личенко Ірина Олександрівна,
Львівський інститут Міжрегіональної
Академії управління персоналом,
завідувач кафедри права

Захист відбудеться «___» січня 2013 р. о _____ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 35.052.19 у Національному університеті «Львівська політехніка» (79007, м. Львів, вул. Князя Романа, 1-3, ауд. 301 XIX навчального корпусу)

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного університету «Львівська політехніка» (79013, м. Львів, вул. Професорська, 1)

Автореферат розісланий «___» грудня 2012 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

І. Ю. Настасяк

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми зумовлена прагненням України ввійти до Єдиного економічного європейського простору, що вимагає істотних змін у багатьох сферах життєдіяльності держави, зокрема це стосується адміністративно-правового регулювання. Однією з актуальних проблем науки адміністративного права є вдосконалення адміністративно-правового регулювання різноманітних суспільних відносин у сфері державного управління, діяльності виконавчої влади.

Норми адміністративного права упорядковують і закріплюють найбільш доцільні суспільні відносини у сфері управління; охороняють врегульовані правом суспільні відносини; витісняють зі сфери управління відносини, які не відповідають сучасним реаліям; сприяють зародженню і розвитку нових суспільних відносин.

За допомогою адміністративно-правових норм визначається правовий статус громадян у сфері управління, правове становище державних органів виконавчої влади та їх взаємини з громадянами. Ефективність адміністративно-правового регулювання багато в чому залежить від правової конструкції адміністративних норм.

У сучасних умовах реалізація адміністративно-правових норм ускладнена тим, що вони розпорошені по багатьох нормативно-правових актах, виданих у різний час, мають неоднакові правові конструкції, у яких досить часто застосовують суперечливі адміністративно-правові дефініції.

У зв'язку з цим першочерговим завданням у сучасних соціально-економічних умовах розвитку держави, наскільки це можливо, є удосконалення правової конструкції адміністративних норм та підвищення ефективності регуляторного впливу через удосконалення прийомів та засобів застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади.

Потрібно зауважити, що питання про вдосконалення адміністративно-правових норм, шляхи і форми зазначеної діяльності в сучасний період набувають дедалі більшого значення. З одного боку, це зумовлено відродженням частково втраченого у зв'язку з переходом до ринкової економіки інтересу до адміністративного права, а з іншого – потребою ефективного державного регулювання.

Однак, попри теоретичну і практичну важливість, шляхи удосконалення правової конструкції та засоби підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади в науці адміністративного права досліджено недостатньо. Відтак комплексне дослідження природи правової конструкції адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади, а також розробка пропозицій щодо їхнього удосконалення нині є вельми актуальними.

Проблеми правової конструкції адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади у своїх працях торкалися провідні вітчизняні і зарубіжні учені-юристи, зокрема: В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Голосніченко, С. Горьова, С. Ківалов, М. Ковалів, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, О. Остапенко, В. Ортинський, М. Тищенко, І. Тацишин, Б. Россинський, Ю. Старілов, Г. Бребан, Е. Шмідт-Ассманн та ін.

Окремі аспекти, які так чи інакше стосуються правових конструкцій, були предметом дослідження науковців у сфері теорії держави та права, історії та філософії права: С. Алексєєва, В. Бачиніна, Ж.-Л. Бержеля, А. Дутко, Р. фон Ієринга, Д. Керімова, О. Лейста, П. Рабіновича, О. Скаун, С. Сливки, Ю. Шемшученка та ін.

В оцінюванні ефективності застосування органами виконавчої влади адміністративних норм дослідження ґрунтується на працях фахівців у галузі конституційного, міжнародного та митного права, менеджменту, правової статистики, математичної лінгвістики, юридичної антропології, соціології, семіології, логіки: А. Гавердовського, А. Герлоха, У. Еко, Й. Завадського, В. Кнаппа, В. Кравченка, Р. Мюллерсона, А. Наку, Р. Піотровського, В. Погорілка, Н. Рулана, Є. Сірого, В. Тація.

Загалом же в Україні комплексно не досліджували природу правової конструкції адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до Плану заходів щодо виконання у 2011 р. Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2011 р. № 790-р); Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (прийнятої Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV); плану наукових досліджень МВС України (п. 1 Додатку 16 Пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ на період 2010–2014 рр., затверджених Наказом МВС України від 29 липня 2010 р. № 347) та Львівського державного університету внутрішніх справ за напрямом «Проблеми реформування правової системи України» (державний реєстраційний номер 0109U007853).

Мета і завдання дослідження. *Мета* наукового пошуку – з'ясувати й узагальнити теоретичні аспекти правової конструкції адміністративних норм та особливості їх застосування у діяльності органів виконавчої влади.

Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити такі *завдання*:

- з'ясувати вихідні засади дослідження поняття адміністративно-правової норми;
- розкрити призначення й особливості правової конструкції адміністративних норм;
- розглянути форми реалізації адміністративно-правових норм;
- схарактеризувати особливості повноважень суб'єктів застосування норм адміністративного права;
- визначити основні напрями імплементації норм адміністративного права зарубіжних країн у систему адміністративного законодавства України;
- проаналізувати місце та значення адміністративно-правових дефініцій у логіко-структурній побудові норм адміністративного права;
- виокремити особливості застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади;
- розробити пропозиції і рекомендації, спрямовані на вдосконалення правової конструкції адміністративних норм та підвищення ефективності їх застосування

органами виконавчої влади.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади.

Предмет дослідження – правова конструкція адміністративних норм та особливості їх застосування органами виконавчої влади.

Методи дослідження. Для вирішення завдань дослідження застосовано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання правових явищ. На основі комплексного підходу проблему розглянуто крізь призму її соціального змісту та юридичної форми. За допомогою історико-правового методу визначено вихідні засади дослідження поняття адміністративно-правової норми (підрозділ 1.1); порівняльно-правового методу – досліджено види норм адміністративного права, здійснено порівняльну характеристику вітчизняної й зарубіжної нормативної бази, що регламентує імплементацію норм адміністративного права зарубіжних країн у систему адміністративного законодавства України (підрозділи 1.3, 2.2); системно-функціонального методу – розкрито теоретичні та практичні положення щодо форм реалізації адміністративно-правових норм, прийоми та засоби застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади (підрозділи 1.4, 2.1, 3.1); формально-юридичного методу – проаналізовано будову, призначення й особливості правової конструкції адміністративних норм, зміст адміністративно-правових дефініцій у логіко-структурній побудові норм адміністративного права (підрозділи 1.2, 2.3); соціологічного методу – проведено опитування працівників органів виконавчої влади, вищих навчальних закладів (підрозділи 3.1, 3.2). Застосування зазначених методів дозволило всебічно дослідити обрану проблему, систематизувати емпіричні дані й одержати обґрунтовані теоретичні результати.

Науково-теоретичним підґрунтям дисертації послуговували розробки фахівців у сфері теорії держави і права; історії та філософії права; державного будівництва; адміністративного, конституційного, міжнародного і митного права; менеджменту; правової статистики; математичної лінгвістики; юридичної антропології; теорії менеджменту тощо.

Нормативно-правова основа роботи – положення Конституції України, законів України, указів Президента України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, відомчих нормативно-правових актів. Окрім того, було розглянуто та проаналізовано зміст нормативно-правових актів Італії, Польщі, Росії, США, Франції, Німеччини, Чехії.

Емпіричну базу дослідження становлять результати опитування 372 працівників Головного управління МВС України у Львівській області, Львівського державного університету внутрішніх справ, Державного територіально-галузевого об'єднання «Львівська залізниця», УМВС України на Львівській залізниці, Управління юстиції Львівської області, ПрАТ «Львівський локомотиворемонтний завод», Прокуратури Львівської області, Західного регіонального управління державної прикордонної служби, Західного оперативного командування, Регіонального відділення фонду державного майна, Національного університету імені Івана Франка, Національного університету «Львівська політехніка», Львівської митниці, районних адміністрацій м. Львова, а також статистично-довідкові матеріали Міністерства внутрішніх справ України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших системних досліджень, у якому комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, з урахуванням новітніх досягнень юридичної науки проаналізовано правову конструкцію адміністративних норм та особливості їх застосування органами виконавчої влади.

У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України, нормативно-правових актів органів виконавчої влади.

Найвагомішими результатами дослідження, що зумовлюють його новизну і визначають ступінь вирішення поставлених завдань, є, зокрема, такі положення і висновки:

уперше:

- запропоновано напрями вдосконалення чинного законодавства й актів органів виконавчої влади у сфері адміністративно-правового регулювання на основі уніфікації прийомів та засобів, прийнятих у європейському праві, та використання аналітичної методології права для моделювання логічної побудови нормативного матеріалу органів виконавчої влади;

- визначено, що ефективність застосування адміністративно-правових норм виявляється в аналізі динаміки системи, до якої входять: якість і зміст застосування прийомів та засобів, що опосередковують хід і результати правозастосування, вплив реалізації юридичних та організаційних засобів, які виявляються у сфері управління через планування, координацію, регулювання і контроль;

- схарактеризовано механізм імплементації норм адміністративного права зарубіжних країн у систему адміністративного законодавства України як комплекс певних систем права зі збереженням нормативної самостійності, з урахуванням законодавства, правотворчості, юридичної техніки, практики правозастосування;

удосконалено:

- зміст поняття адміністративно-правової норми, що розглядається з позицій юридичної лінгвістики та правової інформатики;

- прийоми і засоби застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади;

- засоби підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади;

набули подальшого розвитку теоретичні положення про:

- призначення й особливості правової конструкції адміністративних норм;
- форми реалізації адміністративно-правових норм;
- місце та значення адміністративно-правових дефініцій у логіко-структурній побудові норм адміністративного права;

- особливості повноважень суб'єктів застосування норм адміністративного права.

На підставі висновків запропоновано внести відповідні зміни та доповнення до Законів України «Про міліцію», «Про центральні органи виконавчої влади», Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої

влади, нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Головного управління державної служби України, проектів Законів України «Про адміністративні послуги» та «Про державне стратегічне планування».

У дисертації аргументовано необхідність використання запропонованих змін і доповнень у вказаних нормативно-правових актах.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані й обґрунтовані в дисертації висновки і пропозиції мають науково-теоретичну і практичну цінність, зокрема можуть бути застосовані у:

- *науково-дослідній сфері* – для подальшої розробки і розв’язання проблем правової конструкції адміністративних норм та їх застосування органами державної влади і управління, визначення шляхів адаптації вітчизняної нормативної бази до вимог Європейського Союзу;

- *правотворчості* – для підвищення ефективності нормотворчої діяльності органів виконавчої влади у сфері управління;

- *правозастосовній діяльності* – сприятимуть удосконаленню застосування органами виконавчої влади адміністративних норм;

- *навчальному процесі* – під час проведення занять з навчальної дисципліни «Адміністративне право» (акт впровадження результатів дисертаційної роботи від 10 лютого 2012 р.);

- *системі службової підготовки персоналу органів виконавчої влади з питань практичної діяльності* – для підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм у юрисдикційній діяльності щодо регулювання адміністративно-правових відносин (акт впровадження результатів дисертаційної роботи від 11 січня 2012 р.).

Особистий внесок здобувача. Сформульовані в дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації та пропозиції обґрунтовано на підставі власних досліджень у результаті опрацювання й аналізу наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дисертації. Підсумки, розробки і розв’язання досліджуваної проблеми оприлюднено на II Всеукраїнському круглому столі «Порівняльне правознавство: філософські, історико-теоретичні та галузеві аспекти» (м. Львів, 28 травня 2010 р.); III Всеукраїнському круглому столі «Державотворення та правотворення в Україні крізь призму дотримання прав людини: ретроспектива, сучасні проблеми та наукове прогнозування» (м. Львів, 9 грудня 2011 р.); Науково-практичній конференції «Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами» (м. Львів, 14 грудня 2011 р.); Звітній науковій конференції факультету громадської безпеки «Актуальні аспекти підготовки фахівців для підрозділів громадської безпеки» (м. Львів, 24 лютого 2012 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Проблеми державотворення та правотворення в Україні» (м. Львів, 17 лютого 2012 р.).

Публікації. Основні положення і висновки дисертації викладено у п’ятьох наукових статтях, опублікованих у фахових юридичних виданнях, і збірниках тез

доповідей на п'ятьох науково-практичних конференціях.

Структура дисертації зумовлена метою і завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 225 сторінок, з яких 180 – основний текст, 30 – список використаних джерел (276 найменувань), 15 – додатки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, її актуальність, ступінь дослідження проблеми; визначено зв'язок роботи з державними науковими програмами, планами і темами, а також мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну; висвітлено теоретичну та емпіричну бази роботи, практичне значення одержаних результатів; подано відомості про їх апробацію та впровадження.

Розділ 1 «Загальнотеоретична характеристика правової конструкції норм адміністративного права» складається з чотирьох підрозділів, у яких з'ясовано поняття, будову, призначення та особливості правової конструкції; види норм адміністративного права та форми їх реалізації.

У підрозділі 1.1 *«Вихідні засади дослідження поняття адміністративно-правової норми»* на основі аналізу праць українських і зарубіжних учених зазначено, що адміністративно-правові норми виступають дієвим засобом охорони та захисту суб'єктивних прав і свобод фізичних та юридичних осіб, що зумовлено застосуванням імперативних, владних методів регулювання суспільних відносин, відповідністю адміністративних правозастосовних процедур конституційним принципам поваги прав і свобод людини та громадянина. Ця позиція особливо актуальна для соціально-правової політики держави у зв'язку з тенденцією переходу від жорстких заборонних заходів до правового менеджменту. Використання основоположних категорій загальної теорії держави і права обґрунтовують зміст багаторівневої системи засобів пізнання норм, у якій головними визначено динамізм і багатогранність об'єктів адміністративно-правового регулювання, що забезпечує пріоритет публічних інтересів.

У підрозділі 1.2 *«Побудова, призначення та особливості правової конструкції адміністративних норм»* зазначено, що у правовій системі держави адміністративні норми посідають особливе місце. Це зумовлено колом суспільних відносин, які підлягають упорядкуванню, охороні та розвитку відповідно до об'єктивних потреб суспільства. До конструкції адміністративно-правової норми входить три елементи: гіпотеза, диспозиція, санкція (за винятком норм-дефініцій і норм-презупцій), але на відміну від норм інших галузей права, зміст елементів яких не впливає на повноваження правозастосовних органів, зміст та вираження того чи іншого елементу адміністративної норми значно впливає не тільки на повноваження органу, який застосовує цю норму, а й на обов'язки осіб, які перебувають у сфері впливу цього органу. Специфіка адміністративного права полягає в тому, що елементи норми часто містяться не в одному, а в різних актах законодавства та не мають санкцій.

У підрозділі 1.3 «Види норм адміністративного права» відповідно до теоретичних засад юридичної науки визначено найбільш практично значущу класифікацію адміністративних норм за критеріями: способу правового регулювання поведінки суб'єктів (норми-завдання, норми-принципи, норми-дефініції, норми установчі, норми загальнокомпетенційні, норми-вказівки, норми-доручення, норми-стимули, норми договірні, норми-заборони, норми-санкції, норми-рекомендації, норми-стандарти, нормативи); спрямованості – матеріальні та процесуальні; юридичного змісту – зобов'язувальні, заборонні, уповноважувальні, заохочувальні, рекомендаційні. Види адміністративних норм різняться за: спрямованістю змісту; визначенням форм і методів управлінської діяльності; встановленням прав і обов'язків державних службовців; визначенням способів і порядку забезпечення законності в управлінні; регулюванням управління окремими галузями; встановленням прав і обов'язків громадян у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності держави; межею дії у просторі та часі; ступенем загальності та юридичною силою.

У підрозділі 1.4 «Форми реалізації адміністративно-правових норм» вказано, що реалізація означає практичне втілення правил поведінки в діяльність суб'єктів суспільних відносин, що перебувають у сфері регулювання. У процесі реалізації норм правові приписи втілюються в життя всіма суб'єктами суспільних відносин, але роль кожного суб'єкта в цьому процесі визначається відповідно до його адміністративно-правового статусу. Реалізація адміністративних норм має визначену процедуру. Це зумовлено тим, що розвинене правове регулювання виражається не тільки у встановленні для його учасників суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, а й у визначенні порядку втілення їх у життя. Процес реалізації адміністративної норми передбачає три складові: провадження, стадії, режим. Розподіл реалізації адміністративних норм на форми (виконання, використання, дотримання) здійснено відповідно до характеру правореалізаційних дій, що визначаються способами правового регулювання (заборона, дозвіл, припис) і становлять зміст правової норми.

Розділ 2 «Динаміка і статика нормативно-правових визначень в адміністративному законодавстві України» складається з трьох підрозділів, у яких розглянуто правову конструкцію адміністративно-правових норм з позиції суб'єктів застосування, впровадження норм Європейського Союзу та логіко-структурної побудови.

У підрозділі 2.1 «Особливості повноважень суб'єктів застосування норм адміністративного права» зазначено, що дослідження повноважень суб'єктів застосування норм доцільно здійснювати у контексті категорій «владність» і «компетентність». Між ними немає ієрархічності, це еквівалентні категорії у визначенні повноважень суб'єкта застосування адміністративної норми, що забезпечує змістовність управлінського впливу, взаємозв'язки учасників управлінських відносин, розподіл між ними завдань, чіткість визначення компетенції та відповідальності. Компетенція у сфері застосування норм визначається як правова категорія, що зумовлена повноваженнями суб'єктів, встановленими і регламентованими в матеріальних і процесуальних адміністративних нормах. Реалізація компетенції здійснюється за допомогою норм

усіх галузей права, встановлюється і чітко регламентується у правових актах статутного характеру, не припускає компетенції суб'єктивного змісту, що визначає особливості повноважень суб'єктів застосування адміністративно-правових норм та дає змогу підвищити раціональність правового регулювання.

У підрозділі 2.2 «Імплементация норм адміністративного права зарубіжних країн у систему адміністративного законодавства України» проаналізовано реалізацію міжнародних зобов'язань та конкретний спосіб уведення міжнародно-правових норм у національну правову систему. Головна вимога імплементации – суворе додержання цілей і змісту міжнародного встановлення. Способами імплементации є: інкорпорація, трансформація, загальне, приватне або конкретне відсилання. Механізм імплементации норм адміністративного права охоплює: правові способи застосування договірної міжнародної та звичаєвої адміністративної права; конституційні спеціальні та процесуальні гарантії; компетенцію Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення норм міжнародного звичаєвого права та казуального тлумачення міжнародних договорів; правотворчість, яка характеризується стадіями, суб'єктами, способами здійснення. Особливість імплементации норм зумовлена організаційно-правовим механізмом, що охоплює нормативні акти, за допомогою яких здійснюється імплементация норм зарубіжного права у внутрішнє адміністративне право.

У підрозділі 2.3 «Місце та значення адміністративно-правових дефініцій у логіко-структурній побудові норм адміністративного права» наголошено, що особливість викладу дефініцій як правових засобів полягає в тому, що вони застосовуються і призводять до юридичних наслідків не самі собою, а в рамках і спільно з нормою права або нормативним правовим актом, до складу якого вони входять. При цьому норма, тобто її зміст, конкретизує те, що визначено в дефініції, а дефініція стає стрижнем норми, який визначає спрямованість правового впливу, його ефективність. Функції дефініції зумовлюють її роль. На відміну від більшості самостійних регулятивних та охоронних приписів адміністративного законодавства, дефініція, як правило, безпосередньо нічого не регулює і не охороняє, вона спрямована на розмежування, розрізнення та ідентифікацію понять, у результаті чого з'ясовується зміст норми. Європеїзація адміністративного права призвела до змін у структурі адміністративних актів, за якими адміністративно-правові дефініції, орієнтовані на специфіку окремої сфери соціального регулювання, стають частиною кодифікації з тенденцією до поширення в інші сфери юридичної практики.

Розділ 3 «Порядок загальноправового та галузевого застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади» містить два підрозділи, у яких обґрунтовано основні напрями підвищення ефективності правового регулювання в контексті застосування норм адміністративного права.

У підрозділі 3.1 «Особливості застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади» зазначено, що за своїм змістом застосування норм є діяльністю, об'єднаною єдиною метою та завданнями щодо ефективного управління, з урахуванням механізму практичної реалізації. Функціонально зміст застосування норм виявляється через об'єктивно необхідні, стійкі групи спеціалізованих дій щодо планування, прогнозування, регулювання, координації та

контролю у сфері управління. Організаційна сутність застосування норм має статичну і динамічну основу. З одного боку, це впорядкування нормативно-правової бази, побудова системи органів управління та встановлення правового статусу всіх структурних елементів, а з іншого – застосування норм підпорядковане безпосередньому здійсненню завдань управлінської діяльності. Політико-правовими основами застосування адміністративних норм органами виконавчої влади виступають загальні конституційні вимоги до організації влади та функціонування управлінської діяльності.

У підрозділі 3.2 «Засоби підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади» відзначено, що ефективність адміністративного правозастосування може бути забезпечена тільки за умови реалізації юридичних (нормування, гарантування, техніко-юридичні прийоми) і неюридичних (організаційних) засобів у їх взаємозв'язку та взаємодії. Нормування відображає практику цілеспрямованого державно-владного регулювання, що сприяє ефективному застосуванню юридичних інститутів, механізмів і процедур за допомогою їх закріплення і регламентації нормами позитивного права. Юридичні гарантії постають як передбачені нормами позитивного права інструменти, реалізація яких на практиці забезпечує фактичну дію створених у процесі нормування юридичних інститутів, механізмів і процедур. Юридична техніка функціонально спрямована на забезпечення найефективнішої, з погляду практичної доцільності, методики і технології правозастосовної діяльності. Організаційні засоби виступають основою застосування права структурами й інститутами органів виконавчої влади.

ВИСНОВКИ

У дисертації запропоновано нове вирішення наукового завдання, що полягає в удосконаленні правової конструкції адміністративних норм та з'ясуванні особливостей їх застосування органами виконавчої влади. Основні результати дослідження викладено у висновках:

1. Проведення теоретичних досліджень впливу державно-правових явищ на суспільні відносини дали змогу сформулювати найбільш оптимальне визначення поняття адміністративно-правової норми, яка є способом зовнішнього вираження і логічного закріплення внутрішньоструктурованої системи ознак, що відображають закономірності існування і розвитку правових явищ у сфері управління, слугують методологічним орієнтиром для пізнання і перетворення взаємозумовлених явищ соціально-правової дійсності, виступаючи досконалим інструментом регулювання суспільних відносин, що викликано насамперед особливим значенням застосування різноманітних, з яскраво вираженою специфікою, формально-обов'язкових правил загального характеру, які встановлюються або санкціонуються державою з метою правового регулювання та забезпечуються відповідними гарантіями реалізації. Окрім юридично значущих ознак норм права, вирішальну роль для прийняття адміністративно-правової норми відіграють вимоги відповідності адміністративних дій конституційним принципам рівності суб'єктів правовідносин перед законом, пропорційності, адекватності норм процесуального та матеріального права щодо

законодавства про застосування санкцій і здійснення контролю.

2. Визначено правову конструкцію адміністративних норм як засіб правотворчої техніки, що полягає в моделюванні визначеної логічної побудови нормативного матеріалу, який відображає правові явища у сфері діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації прав та виконання покладених на них обов'язків у сфері управління різними напрямками соціально-економічного життя. Водночас правова конструкція норми визначає внутрішню будову та взаємозв'язок її складових елементів: гіпотези, диспозиції, санкції; виступає методом пізнання і тлумачення. Особливості конструкції зумовлені тим, що адміністративні норми, маючи певну будову, часто не мають санкцій, а їх елементи (елементи норм) містяться в різних нормативно-правових актах. Зміни у практиці публічно-адміністративної діяльності спричинили зміни в адміністративному регулюванні, де пряме регулятивне управління у статичному вигляді змінюється внаслідок комунікації між публічною адміністрацією і приватними особами. Водночас залишається усвідомлення того, що зв'язаність певними правовими конструкціями є основою адміністративно-правового нормотворення.

3. Зауважено, що адміністративно-правова норма опосередковує управлінську діяльність, у результаті якої, незалежно від того, який владний орган її здійснює, застосовується тлумачення, встановлення фактів і юридична кваліфікація, тому основним критерієм розмежування юридичних форм діяльності суб'єктів адміністративних відносин виступає характер функціонування та безпосередній вплив на динаміку суспільних процесів через зовнішню і внутрішню форми, що виражають правову сутність і відображають зв'язок елементів її змісту. Адміністративні норми класифікують за: характером адміністративно-правового впливу на суспільні відносини; метою та призначенням у сфері правового регулювання; характером відображення змісту в нормативному акті; підставою прийняття; ступенем відображення нормативного веління у змісті; формою зовнішнього вираження; суб'єктом прийняття. Вид адміністративно-правової норми може бути адекватно визначений лише через розуміння її як публічно-правової норми, що дає підстави для дослідження особливостей правового регулювання суспільних відносин, зумовлених публічно-правовим характером адміністративного права.

4. Вказано на особливості реалізації норм адміністративного права, які закріплюють різноманітні правові можливості: суб'єктивні права, юридичні свободи, законні інтереси, правоздатність, галузеві правові принципи, що мають дозвільну спрямованість. Водночас реалізація норм має соціальну і юридичну природу, причому за своєю соціальною суттю вона близька до індивідуально-договірному правового регулювання. Зміст, функціональна специфіка реалізації норм адміністративного права, а також характер взаємозв'язку з різними елементами механізму правового регулювання свідчать про те, що правозастосування виступає не особливою формою реалізації норм права, а основою на імперативному методі формою індивідуального правового регулювання. Критерієм юридичної ефективності реалізації адміністративних норм виступає забезпечення: юридичних наслідків за наявності передбачених нормами, що застосовуються, юридичних фактів; необхідного ступеня визначеності змісту та

міри суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, сформульованих в абстрактному вигляді застосовуваними нормами права; державно-владного захисту прав і законних інтересів уповноважених суб'єктів, якщо ті звернулися з відповідним проханням до держави або коли захист, з погляду самої держави, є необхідністю; невідворотності юридичної відповідальності й ефективності інших заходів державного примусу.

5. У підсумку розподілу суб'єктів застосування норм адміністративного права на категорії виявляються теоретичні і практичні проблеми у сфері регулювання суспільних відносин управлінського характеру. Ці проблеми можна розв'язати, застосувавши диференційований підхід до визначення владності та компетентності суб'єктів адміністративних правовідносин. Адже чинне законодавство завдяки своїм об'єктивним властивостям: нормативності, загальнообов'язковості, формальній визначеності, можливості державного примусу – має значний потенціал дієвого забезпечення належної організованості і впорядкованості, доцільної сталості й водночас динамічності регулювання суспільних відносин, що безпосередньо впливає на ефективність правового регулювання.

6. Зазначено, що адміністративне право є сукупністю нормативних приписів, які підлягають реалізації у сфері внутрішньодержавних відносин та відповідають компетенції державних органів; воно охоплює не тільки національне право, а й визнані Україною норми міжнародного права та норми права зарубіжних країн. Безпосереднє або опосередковане застосування норм міжнародного права на території України визначає їх регулятивне призначення та можливе тільки у випадках, передбачених Конституцією, національними законами й міжнародними договорами. Специфічні риси адміністративних правовідносин та норм адміністративного права зарубіжних країн створюють передумови, за яких ефективна імплементація може здійснюватися лише в разі системного поєднання міжнародно-правових та національно-правових заходів, що є тривалим і послідовним процесом, враховуючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику правозастосування, і здійснюється відповідно до критеріїв, що визначають доцільність та ефективність реалізації адміністративних норм зарубіжних країн для регулювання суспільних відносин у державі.

7. Обґрунтовано, що дефініція в адміністративному праві розглядається як загальнообов'язковий державно-владний припис, який містить критерії відмінності визначеного в ньому об'єкта, що має значення для права, викладений у формі самостійного речення або уведений до складу іншого положення; виступає як лексико-граматичній засіб подання інформації про поняття, що виконує не тільки пізнавальну роль, а й розкриває правовий зміст та здатність викликати ті чи інші правові наслідки. Дефініції є правовим засобом законодавчої техніки. Застосовуючи дефініції, формулюють поняття, що є основою змісту нормативних актів, завдяки чому досягається узгодженість останніх. За допомогою дефініцій суб'єкти правотворчої діяльності визначають способи вирішення правових завдань і досягнення соціальних цілей шляхом орієнтації на методологічний арсенал системного підходу з виокремленням суб'єктного, нормативного інтелектуально-психологічного, діяльного, результативного складників. Адміністративно-правова дефініція у більшості випадків конкретизує зміст визначення обсягу та

регулятивних меж компетенції публічної адміністрації щодо реалізації матеріальних законодавчих програм.

8. Прийоми застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади – це способи здійснення та реалізації визначеної мети щодо очікування проектованого результату діяльності, на досягнення якого вона спрямована; способи інтеграції різних дій людей у певну послідовність або систему. Засоби застосування адміністративних норм треба розглядати як ініціювання під впливом реалій економічного розвитку дій і заходів, спрямованих на підвищення ефективності механізму управління під час розробки, прийняття, організації виконання управлінських рішень, які виражаються в адміністративно- та індивідуально-правових актах органів виконавчої влади. Прийоми та засоби застосування адміністративних норм створюють умови для виникнення, зміни і припинення правових відносин, спрямованих на проведення справедливої соціальної політики, і виступають основою для стабільності суспільства, що є виявом організаторської, творчої ролі держави, яка свідомо йде на те, щоб основні елементи механізму соціального управління були адміністративно організованими.

9. Застосування адміністративних норм забезпечує одночасне втілення соціальної і юридичної мети у регулюванні суспільних відносин. Ефективність адміністративного правозастосування постає як результат впливу складної системи чинників: якості і змісту цілеспрямованого застосування засобів; дії об'єктивно виникаючих чинників, що опосередковують хід і результати правозастосування. Системність впливу може бути забезпечена тільки за умови реалізації юридичних та організаційних засобів у їх взаємозв'язку і взаємодії. Організаційні засоби спрямовані на створення і вдосконалення формальних структур та інститутів, що виступають організаційною основою застосування права і забезпечення належного ступеня узгодженості цих структур та інститутів. Оптимізація дії організаційних засобів можлива не завдяки подальшій реорганізації структур та інститутів, а завдяки відтворенню чинників, що сприяють їх адаптації до умов функціонування.

10. Для підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади запропоновано внести зміни та доповнення до:

а) ст. 17 Закону України «Про міліцію» щодо володіння працівниками юридичною термінологією;

б) ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо застосування уніфікованого понятійного апарату в процесі нормотворення;

в) п. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України щодо підвищення ефективності застосування чинного законодавства;

г) п. 16 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади щодо чіткості та визначеності процесу оприлюднення нормативних актів;

г) п. 6 Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами, щодо уніфікації понятійного апарату та легальних дефініцій адміністративного права;

д) п. 2.13 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації стосовно вимог до мовних конструкцій розпорядчих нормативно-правових актів;

е) додатків 7 та 16 Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2010–2014 рр. щодо удосконалення системи інформаційного забезпечення нормативно-правової діяльності органів внутрішніх справ;

є) п. 3.1.3 Типового положення про юридичне забезпечення органів внутрішніх справ України щодо правил застосування адміністративно-правових дефініцій;

ж) ст. 9 проекту Закону України «Про адміністративні послуги» стосовно порядку інформування адміністративного органу щодо ефективності застосування права;

з) ст. 8 проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» щодо моніторингу ефективності адміністративно-правового регулювання.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Бондаренко В. А. Філософсько-правові підходи щодо визначення адміністративно-правової норми / В. А. Бондаренко // Митна справа : наук.-аналіт. журн. – 2011. – № 5 (77), ч. 2. – С. 59–64.

2. Бондаренко В. А. Адміністративно-правові дефініції як визначення логіко-структурної побудови норми адміністративного права / В. А. Бондаренко // Митна справа : наук.-аналіт. журн. – 2011. – № 6 (78), ч. 2, кн. 1. – С. 216–220.

3. Бондаренко В. А. Призначення та особливості структури адміністративно-правових норм / В. А. Бондаренко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Сер. юрид. : зб. наук. пр. – Львів : ЛьвДУВС, 2011. – Вип. 4. – С. 146–154.

4. Бондаренко В. А. Імплементация норм адміністративного права зарубіжних країн у систему адміністративного законодавства України / В. А. Бондаренко // Митна справа : наук.-аналіт. журн. – 2012. – № 1 (79), ч. 2, кн. 1. – С. 150–154.

5. Бондаренко В. А. Види адміністративно-правових норм / В. А. Бондаренко // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – Львів, 2011. – № 7. – С. 134–137.

6. Бондаренко В. А. Норма права в романо-германському праві (загальнотеоретичні аспекти) / В. А. Бондаренко // Порівняльне правознавство: філософські, історико-теоретичні та галузеві аспекти : матер. II Всеукр. круглого столу (28 травня 2010 р.). – Львів : ЛьвДУВС, 2010. – С. 127–129.

7. Бондаренко В. А. Застосування норм адміністративного права у сфері державного управління / В. А. Бондаренко // Державотворення та правотворення в Україні крізь призму дотримання прав людини: ретроспектива, сучасні проблеми та наукове прогнозування : тези доп. III Всеукр. круглого столу (9 грудня 2011 р.). – Львів : ЛьвДУВС, 2011. – С. 8–11.

8. Бондаренко В. А. Правові аспекти формування і застосування інформаційних систем / В. А. Бондаренко // Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами : матер. Наук.-практ. конф. (14 грудня 2011 р.). – Львів : ЛьвДУВС, 2011. – С. 267–270.

9. Бондаренко В. А. Категорії суб'єктів застосування норм адміністративного права / В. А. Бондаренко // Актуальні аспекти підготовки фахівців для підрозділів громадської безпеки : тези Звіт. наук. конф. ф-ту громадської безпеки (24 лютого 2012 р.). – Львів : ЛьвДУВС, 2012. – С. 16–18.

10. Бондаренко В. А. Прийоми та засоби застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади / В. А. Бондаренко // Проблеми державотворення та правотворення в Україні : тези доп. учасн. Всеукр. наук.-практ. конф. (17 лютого 2012 р.). – Львів : ЛьвДУВС, 2012. – С. 48–50.

АНОТАЦІЯ

Бондаренко В. А. Правова конструкція адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Львів, 2012.

У дисертації проведено комплексне дослідження правової конструкції адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади. Визначено поняття адміністративно-правової норми; з'ясовано логіко-структурну будову, призначення, особливості її конструкції; схарактеризовано види норм адміністративного права, форми їх реалізації.

Застосовано системний підхід у дослідженні реалізації адміністративних норм органами виконавчої влади, впровадження норм Європейського Союзу. Обґрунтовано основні напрями підвищення ефективності правового регулювання стосовно застосування норм адміністративного права.

Ключові слова: правова конструкція, адміністративно-правова норма, застосування адміністративно-правових норм, органи виконавчої влади.

АННОТАЦИЯ

Бондаренко В. А. Правовая конструкция административных норм и их применение органами исполнительной власти. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Львовская политехника» Министерства образования и науки, молодежи и спорта Украины, Львов, 2012.

В диссертации проведено теоретическое обобщение и предложено решение научной задачи по совершенствованию правовой конструкции административных норм и их применения органами исполнительной власти.

Норма административного права является совершенным инструментом регулирования общественных отношений. Это обусловлено особым значением применения разнообразных, формально-обязательных правил, имеющих общий характер, которые устанавливает или санкционирует государство с целью обеспечения нормального развития различных сфер общественной жизни.

Реализация норм административного права представляет собой сложное социально-правовое явление, которое касается юридических норм, закрепляющих разнообразные правовые возможности: права, свободы, законные интересы, правоспособность, отраслевые правовые принципы.

Критерием эффективности реализации административных норм является: наступление юридических последствий при наличии предусмотренных нормами юридических фактов; обеспечение необходимой степени определенности содержания и меры субъективных прав и юридических обязанностей, сформулированных в абстрактном виде применяемыми нормами права; обеспечение государственно-властной защиты прав и законных интересов уполномоченных субъектов.

Характеристика уполномоченных субъектов применения норм права позволяет выявить определенные проблемы в сфере регулирования общественных отношений управленческого характера, которые решаются в результате детального дифференцированного подхода к определению властности и компетентности субъектов административных правоотношений.

Приемы и средства применения норм органами исполнительной власти создают условия для возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений, направленных на проведение справедливой социальной политики, и выступают основой для стабильности общества, что является проявлением организаторской роли государства, сознательно идущего на то, чтобы основные элементы механизма социального управления были нормативно организованными. Анализ специфики применения норм права свидетельствуют о том, что административное правоприменение выступает не особой формой реализации, а основанной на императивном методе формой индивидуально-правового регулирования.

Эффективность административного правоприменения представляется как результат воздействия сложной системы факторов – качества и содержания целенаправленного примененных средств, действия объективно возникающих факторов, влияющих на ход и результаты применения норм права. Причем системность влияния обеспечивается при условии реализации юридических и организационных средств в их взаимосвязи. Оптимизация действия организационных средств возможна не за счет реорганизации институтов исполнительной власти, а за счет воспроизведения факторов, способствующих их адаптации к условиям функционирования.

Сформулированы предложения и рекомендации по совершенствованию правовой конструкции административных норм и их применения органами исполнительной власти.

Ключевые слова: правовая конструкция, административно-правовая норма, применения административно-правовых норм, органы исполнительной власти.

SUMMARY

Bondarenko V. A. Legal Construction of Administrative Standards and Their Application by Executive Authorities. – Printed as manuscript.

The thesis for the scientific degree of Candidate of Law in speciality 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; information law. – Lviv Polytechnic National University of Ministry of Education, Science, Youth and Sports of Ukraine, Lviv, 2012.

The dissertation deals with the comprehensive research of legal construction of administrative standards and their application by executive authorities. The concept of administrative-legal norm is defined; the logical structure, function and features of its construction are elucidated; types of norms of administrative law and forms of their realization are characterized.

A system approach to studying realization of administrative norms by executive authorities, implementation of the EU standards is used. The main directions of improving the efficiency of legal regulation concerning application of norms of administrative law are substantiated.

Key words: legal construction, administrative-legal standard, application of administrative-legal norms, executive authorities.