

Міністерство внутрішніх справ України  
Львівський державний університет внутрішніх справ

На правах рукопису

**БОНДАРЕНКО ВІКТОРІЯ АНАТОЛІЇВНА**

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

**Дисертація**

на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

**Єсімов Сергій Сергійович,**

кандидат юридичних наук

Львів – 2012

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	3
<b>РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОЇ КОНСТРУКЦІЇ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА</b> .....	12
1.1 Вихідні засади дослідження поняття адміністративно-правової норми.....	12
1.2 Побудова, призначення та особливості правової конструкції адміністративних норм.....	29
1.3 Види норм адміністративного права.....	46
1.4 Форми реалізації адміністративно-правових норм.....	63
Висновки до розділу 1.....	81
<b>РОЗДІЛ 2. ДИНАМІКА І СТАТИКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ВИ- ЗНАЧЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ</b> .....	83
2.1 Особливості повноважень суб'єктів застосування норм адміністративного права .....	83
2.2 Імплементация норм адміністративного права зарубіжних країн у систему адміністративного законодавства України .....	100
2.3 Місце та значення адміністративно-правових дефініцій у логіко - структурній побудові норм адміністративного права .....	117
Висновки до розділу 2.....	134
<b>РОЗДІЛ 3. ПОРЯДОК ЗАГАЛЬНОПРАВОВОГО ТА ГАЛУЗЕВОГО ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ</b> .....	136
3.1 Особливості застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади.....	136
3.2 Засоби підвищення ефективності застосування адміністративно - правових норм органами виконавчої влади.....	153
Висновки до розділу 3.....	172
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	174
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b> .....	181
<b>ДОДАТКИ</b> .....	211

## ВСТУП

**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. Старилов, 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. Бержея, 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.

## РОЗДІЛ 1

### ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОЇ КОНСТРУКЦІЇ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

#### **1.1 Вихідні засади дослідження поняття адміністративно-правової норми**

Демократизація політичного життя України зробила величезний вплив на подальший розвиток правотворчого процесу на всіх його рівнях. Насамперед це відмова від бюрократичної моделі правотворчості та формування політичного механізму правотворчої діяльності, що зумовлено активною участю різних політичних сил країни (партій, громадських рухів, громадських організацій і об'єднань) у законодавчій та іншій правотворчій діяльності, розвитком правових та неправових форм впливу політичних сил на правотворчий процес і на сам «кінцевий продукт» – правотворче рішення (насамперед на закон).

Головною метою зазначеного процесу є підвищення ефективності правотворчості шляхом більш повного і глибокого відображення суспільних потреб та інтересів всіх соціальних груп, глибинних політичних процесів.

У політичний механізм правотворчості повинен бути включений режим регулювання законодавчої діяльності у галузі адміністративного права, яке охоплює сфери соціального управління, забезпечення правопорядку; він повинен бути націлений на закріплення у правовій системі демократичних і політичних перетворень, результатів реформи політичної, економічної і правової систем. Перш за все це створення правових механізмів втілення вимог демократичних інститутів у реальні суспільні відносини, подальша, більш глибока, демократизація всіх компонентів правової системи, демократичні перетворення в окремих сферах і напрямках правового розвитку, в окремих інститутах адміністративного права (фінансовому, податковому, митному тощо).

У політичному аспекті розвиток правотворчості щодо адміністративного права відбувається у двох взаємопов'язаних напрямках: по-перше, у

послідовному усуненні накопичених вад у діючих інститутах; по-друге, у вдосконаленні демократичних форм і інститутів, появі нових засобів і методів, що дозволяють значно прискорити процес демократичного оновлення суспільства. Однак це неможливо без:

а) теоретичного обґрунтування понять і законів права; сутності права; свободи як фундаментальної підвалини права; діалектики права і суспільства, взаємовідношення індивіда, держави та права;

б) філософсько-теоретичної основи визначення справедливості та законності в адміністративно-правовій діяльності;

в) філософсько-світоглядної системи поглядів щодо співвідношення моралі, права і політики, соціального, морального, політичного і правового процесу та їх вплив на стан сучасних правових теорій щодо адміністративного права;

г) визначення співвідношення влади, права та закону, влади, демократії та свободи в культурно-історичному розвитку; юридичні, економічні, соціальні гарантії захисту особи та гарантії проти зловживання владою; співвідношення сучасної влади і права та тенденцій політико-правового розвитку суспільства;

д) механізму забезпечення прав людини та свободи особи в культурологічних вимірах громадянського суспільства;

є) дослідження теоретичних і методологічних проблем правоохоронної діяльності, співвідношення моральних та правових основ у діяльності співробітників правоохоронних органів [1, с. 276–277].

Філософія права в її співвідношенні з іншими видами і способами вивчення права є вищою духовною формою пізнання права, осягнення і утвердження його смислу, цінності і значення у житті людей. Саме філософія права займається з'ясуванням смислу права, його сутності та поняття, його основ і місця у світі, його цінності та вагомості, його ролі в житті людини, суспільства та держави, в долях народів і людства [2, с. 5–7].

Філософія права вивчає не тільки позитивне право (чинне законодавство, людське право) з притаманним йому юридичним позитивізмом. Об'єктом дослідження філософії є природне (духовне) право, яке реально існує у Всесвіті.

Крім того, філософія права дає найбільш чітке розмежування права і закону, встановлює взаємовідносини людини з правом і його природою. Особливо слід наголосити, що закон не є основним джерелом права, а держава постійно прагне бути над правом (поза правом) [3, с. 8]. Однак право реалізується через систему норм.

На думку С. Алексєєва та П. Рабіновича, норма права – формально-обов'язкове правило фізичної поведінки, яке має загальний характер і встановлюється або санкціонується державою з метою регулювання суспільних відносин та забезпечується відповідними державними гарантіями його реалізації. Ознаки загального характеру норми права полягають у тому, що вона:

- а) регулює групу кількісно невизначених суспільних відносин;
- б) адресована колу неперсоніфікованих суб'єктів;
- в) діє у часі безперервно;
- г) не вичерпує свою обов'язковість певною кількістю її застосувань;
- д) її чинність припиняється, скасовується за спеціальною процедурою.

Структура (або внутрішня форма) норми права – це об'єктивно зумовлена потребами правового регулювання її внутрішня організація, яка виражається в її поділі на складові елементи (диспозицію, гіпотезу, санкцію), що знаходяться у певних зв'язках між собою. Факультативний елемент норми права – заохочення. Це – частина норми, в якій зазначаються певні цінності, блага. Їх може дістати суб'єкт у разі добровільного здійснення ним диспозиції норми права.

Норму права розрізняють за:

а) суб'єктом правотворчості – норми органів законодавчої влади, норми глави держави, норми органів виконавчої влади, норми органів судової влади (у судово-прецедентних правових системах), юридичні норми, встановлені за згодою держави громадськими об'єднаннями, трудовими колективами, населенням (народом або територіальною громадою);

б) предметом регулювання – конституційні, цивільні, адміністративні, кримінальні та інші норми (ця класифікація збігається з поділом структури права на галузі);

в) способом встановлення диспозиції норми – імперативні (диспозиція формулюється органом держави), диспозитивні (держава дає можливість суб'єктам домовитись щодо правила взаємної поведінки, яке вона буде і забезпечувати, але передбачає ще й «резервне» правило поведінки, якщо суб'єкти не скористаються зазначеним дозволом);

г) характером диспозиції – уповноважують (дозволяють), вказують на необхідну з погляду держави поведінку, забороняють, вказують на неприпустиму, недозволену поведінку;

д) ступенем визначеності змісту – абсолютно визначені, відносно визначені (альтернативні, ситуаційні, норми з оціночними поняттями та ін.);

є) роллю, призначенням у правотворчості – первинні, похідні (доповнюючі, конкретизуючі);

є) функціями у правовому регулюванні – матеріальні (лише називають, позначають права, обов'язки або заборони) та процесуальні (встановлюють порядок, процедуру, «регламент» здійснення прав або виконання обов'язків, передбачених у матеріальних нормах);

ж) дією у часі – постійні (невизначені в часі дії); тимчасові (визначені в часі дії);

з) сферою територіальної дії – загальні (загальнодержавні), місцеві (локальні);

и) дією на коло суб'єктів – загальні (діють на всіх однойменних суб'єктів, наприклад, на всіх громадян), спеціальні (діють на певну групу однойменних суб'єктів, наприклад, тільки на студентів), виняткові (у передбачених законом випадках вилучають, усувають дію норм щодо певних суб'єктів).

Форми викладу норм права у статтях нормативно-правових актів вирізняються:

а) за рівнем узагальнення – казуїстична (зміст норми розкривається індивідуалізованими поняттями, шляхом переліку певних фактів, випадків, дій, ознак та ін.), абстрактна (зміст норми розкривається неіндивідуалізованими поняттями);

б) за повнотою викладу у статті нормативно-правового акта – повна (в одній статті вміщено всі обов’язкові елементи певної норми), посилкова (в одній статті вміщено не всі обов’язкові елементи норми або не всі фрагменти її тексту, але подається посилання на ті конкретні статті даного чи іншого нормативно-правового акта, в яких міститься «відсутня» частина норми), бланкетна (ситуація схожа з попередньою, проте посилання подається щодо певної групи чи виду нормативних актів, а не їх конкретних статей).

Коли юридична норма і стаття закону (нормативно-правового акта) не збігаються за обсягом, остання, однак, завжди є логічно (і граматично) завершеним реченням, яке виражає певне твердження нормативного судження, деонтичну (зобов’язуючу) думку законодавця. Тому змістом будь-якої статті закону є так чи інакше припис законодавця (що, як було з’ясовано, може не «дорівнювати» юридичній нормі в її повному, тобто триелементному обсязі). Нормативно-правовий припис – уміщене в статті нормативно-правового акта логічно і граматично завершене деонтичне судження загального характеру. Отже, стаття нормативно-правового акта може виступати зовнішньою формою як юридичної норми (зрідка – у повному обсязі, а частіше – у неповному), так і юридично-нормативного припису, за допомогою якого ця норма «організовується», будується. Такий припис, становлячи первинну клітину змісту законодавства, не може включати менше двох структур, елементів юридичної норми – або гіпотези і диспозиції, або гіпотези і санкції. Крім юридичних норм або їх частин – юридичних приписів, в окремих статтях нормативно-правового акта можуть вміщуватись і ненормативні (недеонтичні) судження правотворчого органу (наприклад, констатації певних історичних ситуацій, станів, правотворчі цілі, завдання законодавства тощо). Тому із цієї причини система законодавства (як система нормативно-правових актів) та система права (як система державнообов’язкових правил поведінки загального характеру) не збігаються за обсягом: перша завжди є ширшою, «об’ємнішою», ніж друга [4, с. 189–190].

Адміністративна система кожної держави має свою філософію, своє об-



ґрунтування. Філософія адміністративної системи, як правило, стабільна, характеризується в основному одними і тими ж принципами, відображає інтереси держави. Як зауважив В. Рябошапко, головним державним інтересом виступає інстинкт самозбереження, який гарантується нормами права [5, с. 49].

Право практично завжди містить у собі норми, які покликані забезпечити суспільству безпеку і регламентувати чинно біологічну активність людей [6, с. 126]. Тобто формування суспільної безпеки розпочинається із законодавчого закріплення положень громадського порядку та громадської безпеки. Саме завдяки правильно налагодженій правотворчості у системі забезпечення правопорядку виробляється, формується стратегія безпеки держави, генеральна лінія збереження існуючого суспільно-політичного режиму. Від того, наскільки уміло впроваджуються у практику державними органами, зокрема, правові рішення, залежить збереження духу права, який визначає ступінь задоволення чи незадоволення громадян існуючим суспільно-політичним устроєм, соціально-економічною реальністю.

Якщо під реальністю розуміється те, що не залежить від суб'єкта, але те, що на нього має вплив, то соціальна реальність не є суспільством. Суспільство включає в себе і саму людину, з її вільною активністю, до того ж соціальна реальність включає в себе тільки результат цієї активності. Позитивне право є елементом позитивної реальності, тобто фіксує результати людської активності, які відчужені від людини і стали такими ж детермінантами, як і природна реальність [6, с. 141]. Такою ж соціальною реальністю є адміністративне право, яке реалізується через систему адміністративно-правових норм.

Справді, адміністративно-правові норми є результатом людської творчості, активної діяльності органів управління різних соціальних груп, тобто стає надбанням соціальної реальності.

Ю. Тихонравов вважає, що обґрунтувати це допомагають основні напрями у методології сучасних гуманітарних наук: кантіанство, гегельянство, марксизм, позитивізм, феноменологія. Здійснений ним аналіз дозволяє дійти певного висновку: право, володіючи певною сутністю, є неодмінним результатом впливу

реальності. Право створює людина, однак це вона робить тільки під впливом реальності, в тому числі тієї ж, яку вона сама створила (включаючи те ж право, техніку, культуру та інше). Реальність провокує людину на те, щоб вона її змінювала; людина, намагаючись подолати залежність від реальності, змінює її, але тим самим створює нову реальність, яка в свою чергу має зворотній вплив на неї. Право як елемент реальності і одночасно людська установка проробляє весь цей шлях. Узагальнена формула цього шляху і становить смисл права [6, с. 141, 144].

Беручи до уваги ці положення, вважаємо, що адміністративно-правова норма впливає із соціально-економічної реальності, яка постійною не буває. Залежно від темпів розвитку економіки, від її напрямів, змінюється й адміністративне позитивне право. Однак адміністративне право повинно ґрунтуватися на здоровому глузді, на законах природного права. Інакше буде втрачена цінність права.

Саме філософський підхід до визначення адміністративно-правової норми дає їй об'єктивну оцінку, конкретизуючи напрями правового регулювання, пов'язані з формуванням галузі права. На думку Т. Мураховської, необхідно аналізувати не тільки систему права, її внутрішні тенденції розвитку, а й тенденції розвитку всієї правової системи, суспільства і держави в цілому, тобто вплив суміжних соціальних систем, що узагальнюється у питанні власності як своєрідної матеріалізації свободної волі [7, с. 14].

Відомий класик філософії права Г. Гегель зазначав, що особа має право умістити свою волю у кожну річ, яка завдяки цьому стає «моєю», отримує «мою» волю, як свою субстанційну мету, оскільки вона в самій собі її не має, як своє визначення і душу; це абсолютне право людини на привласнення цих речей [8, с. 103]. Варто згадати і думку філософа права Б.Чичеріна, який підкреслював, що право власності вміщує у собі двоякий елемент: мислимий і майновий, юридична засада у здійсненні його – в реальному володінні. Джерелом першого є свободна воля людини, згідно із загальним законом, другий є правом цієї волі у матеріальному світі. А оскільки повага до свободи

становить основу будь-якого права, фактичне володіння, як явище свободи, повинно бути відмежоване від будь-якого посягання, поки воно не приходиться у зіткнення з правами інших [9, с. 110]. Тому, якщо соціальна політика спрямована на заперечення чи значне обмеження власності людини, фактично здійснюється обмеження свободної волі людини, яку захищає природне право і наука філософії права. Звичайно, діючи в межах правового почуття, власник не дозволяє собі зловживань свободною волею. Він реалізує її збалансовано, дотримуючись природної рівноваги, з урахуванням соціально-економічної реальності в державі, що зумовлює необхідність правового регулювання специфічними методами, властивими адміністративному праву.

В адміністративному праві чітко відстежуються грані (пласти правової матерії), до яких С. Алексєєв відносить: догму права, правовий зміст, правові ідеї [10, с. 35]. Звичайно, адміністративна діяльність вимагає розмежування цих граней. Ідеться про те, щоб у догмі адміністративного права вбачати правовий зміст та правову ідею. Це трансформується нормами адміністративного права таким чином, що підтекст кожного закону стає зрозумілим громадянам, яким адресовані норми права. У підтексті міститься зміст самої вимоги і вказуються дії посадової особи та громадян. Аналітично розглянувши відповідну адміністративно-правову ситуацію, громадянин має змогу визначити природу конфлікту, дати відповідні формулювання, надавши їм юридичної оцінки.

Щодо правових ідей, то саме вони, незважаючи на свою різноманітність, становлять головний зміст такого явища у юридичній сфері, як правосвідомість. У правовій ідеї збігається філософія права та ідеологія. Саме тут філософія права, яка знайшла вияв у юридичній системі даної держави, має безпосередньо ідеологічний зміст – головним чином впливає на весь зміст права, на всі пласти правової матерії, на правову політику, а в критичних ситуаціях стає вирішальною, регулювальною і політико-ідеологічною силою у житті суспільства [11, с. 49–53].

Правова ідеологія, будучи основною у правосвідомості громадян та посадових осіб, спрямована на пізнання сутності адміністративного права.

Здійснюючи такий підхід, службова особа має можливість накреслити перспективу своєї діяльності, досягти результату не будь-яким чином, а спираючись на здоровий глузд. Все це створює можливість визначити, з філософської точки зору, окреме, особливе і загальне у праві.

Під окремим у праві слід розуміти одиничне правове явище, сукупність властивостей якого визначає його специфіку і тим самим відрізняє від усіх інших явищ (правових і неправових). Загальне у праві – це єдність усіх правових явищ, яка виражена у схожості чи спільності їх властивостей, зв'язків та відносин. Тоді як особливе у праві відображає саме таку єдність загальних та окремих правових проявів у конкретній дійсності, яка стосується не всіх, а лише певних правових норм [12, с. 231–237].

Щодо адміністративного права, то, на нашу думку, адміністративні норми, які визначають поведінку юридичних та фізичних осіб, адміністративно-правова система держави становлять, відповідно, окреме, особливе і загальне. Між цими категоріями існують співвідношення.

Так, зобов'язання юридичних та фізичних осіб, які визначаються адміністративно-правовими нормами, впливають на стан правопорядку. Якщо ж юридичні та фізичні особи виконують правові приписи, то забезпечується правопорядок. Це означає, що коли адміністративно-правові норми правильно відображають реальність, ефективне й адміністративне право. Звичайно, порушення правопорядку свідчить про неефективність правового регулювання, основним елементом якого є норми права та механізм реалізації норм права. Справа в тому, що недосконала норма права – це не тільки неможливість ефективного забезпечення правопорядку, а й падіння духу права в державі, неповага до права і, головне, наявність прогалин у державній політиці забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. У такій ситуації виникає необхідність збалансування утворених прорахунків. Проте цей період повинен бути недовгим, оскільки потребує змін у системі норм адміністративного права держави. Так чи інакше, одиничне формує загальне, а загальне управляє одиничним.

Як відомо, в адміністративному праві як філософській категорії існує ціле та частина (структура). Ознаки цілого є обов'язковою наявністю загальної структури, яка об'єднує окремі елементи, що накладають свій відбиток на ці елементи. Тоді структура – це принцип, спосіб, закон зв'язку елементів цілого, система відносин, закономірність елементів у рамках даного цілого. Тобто, ціле виражається через структуру і навпаки, що свідчить про сумісність цілого і структури. Однак є певна різниця між поняттями структури та цілого. Справа в тому, що ціле складається із частин, а структура є єдиною. Універсальний характер категорії цілого полягає в тому, що складові її частини об'єднуються як природним, так і штучним шляхом, як за об'єктивними, закономірними, так і за суб'єктивними, довільними моментами, як за змістовними, так і за формальними ознаками [12, с. 248].

В адміністративному праві ми розглядаємо як ціле систему правових норм, а як частину – правовий менеджмент відповідних суб'єктів адміністративного права, які реалізують завдяки правовому механізму відповідні норми права. Йдеться про правовий менеджмент як систему, на що вказує, зокрема, Й.Завадський [13, с. 65].

Система має певні властивості, що становлять її якісні параметри, які дають можливість описувати елементи (об'єкти) системи кількісно, виражаючи їх у відповідних одиницях. Серед сукупності властивостей системи можна виділити детермінованість (закономірний і логічний розвиток процесів, чітке виявлення зв'язку між ними), динамічність (наявні у системі активні процеси та явища, рухомі зв'язки тощо), цілісність (відповідні для системи зміни і форма). Основними якостями системи є стійкість, можливість розвитку її у встановлених межах, стохастичність, імовірний характер, процеси і дії впливу зовнішніх факторів, чітко визначена межа функціонування, автономність, адаптованість до соціально-економічної реальності [13, с. 66, 68].

Правовий менеджмент як частина діяльності структур управління соціальними, економічними, політичними процесами у державі характеризується вищезгаданими властивостями та якостями. Слід зазначити,

що така частина, хоча і є елементом цілого, проте вона справді володіє певною автономністю. Тобто органічна єдність адміністративно-правових норм не становить математичну суму окремих елементів правового менеджменту. Тут необхідно ще й врахувати те, що адміністративне право є певною частиною соціально-економічної системи, де враховуються природні системи (без участі людини), духовні системи, детерміновані і випадкові системи і т. д. Всі ці зв'язки окремих частин потребують філософського аналізу, логічного осмислення, щоб більш повно дослідити адміністративно-правові норми з позиції філософії права щодо дозволів та заборон, які існують у праві.

Дозволи і заборони – два основних способи регуляції поведінки людей. У будь-якій сфері офіційно визнаний порядок виражається шляхом тих чи інших загальнообов'язкових норм-дозволів і норм-заборон. І цілком природно, що ця нормативна сторона суспільних відносин стала у сучасному адміністративному праві однією з тих актуальних проблем, яка вимагає нового осмислення та вирішення в руслі адаптації до норм адміністративного права країн Європейського Союзу [2, с. 86]. Так чи інакше дозволи чи заборони характеризують примус влади, є результатом волевиявлення держави.

Філософія права сприяє виробленню такого механізму правового регулювання, який дозволяв би громадянському суспільству самому пропонувати умови соціально-економічного розвитку і звертатися з проханням захистити їх відповідними адміністративно-правовими нормами. Законодавець повинен забезпечити дотримання прав та свобод усіх фізичних та юридичних осіб, у той же час не повинен урівнювати всіх громадян, доводячи до єдиних умов, видаючи універсальні дозволи і заборони. Адже при такому підході ігноруються творчість, новації чи експерименти, без яких соціально-орієнтована економіка неможлива.

Адміністративно-правові норми тісно пов'язані із філософським вченням про покарання, його метою і засобами. Адже у практиці адміністративного законодавства виникає багато правопорушень, до яких неадекватно застосовуються санкції позитивного права. У даному випадку вплив

адміністративно-правових норм слід розглядати окремо з таких позицій: природно-правової, позитивно-правової, неправової, однак спрямованої передусім на профілактику, запобігання, переконання та інші духовно-моральні дії.

Природно-правова позиція полягає у необхідності покарання. Покарання є не відповіддю злом на зло, а відновленням порушеної справедливості. Покарання, будучи суворим тільки за нормою, показує зло, але по суті воно не є ним, бо несе у собі інший цілісний заряд, має специфічні завдання і мету. І суворі покарання покликані не збільшувати загальну суму зла, а зменшувати його. Важливо, щоб покарання були адекватними щодо злочинів. Само по собі покарання повинно служити не тільки праву і справедливості взагалі, але і самому караному злочинові як правовому суб'єктові. Навіть злочинець зацікавлений в існуванні такої ролі справедливості не менше, ніж його судді [14, с. 529].

Позитивно-правова позиція розглядає покарання як засіб помсти і лякання. Держава перетворює приватне право кровної помсти в публічне, присвоює його собі і трансформує у функції помсти. Тепер кожне посягання на чийсь безпеку розглядається як посягання на владу та авторитет держави і підлягає покаранню з її боку. Покарання стає неправовим, якщо в ньому порушена природа, законодоцільна, справедлива міра віддачі за скоєне. Воно є таким і в тих випадках, коли здійснює його суб'єкт, який не володіє необхідними повноваженнями, що надані йому державою. Характерним прикладом такого покарання є помста [14, с. 530–531].

Філософія адміністративного права розмежовує природно-правову і неправову філософію покарання. Для кожного з цих видів покарання є своє обґрунтування. Однак за допомогою адміністративно-правової норми вдається схилити останні два види покарання до природно-правового обґрунтування покарання. Такий філософський аналіз закладено в основу покарання у сфері деліктного адміністративного права, яке залежить від філософського розуміння свободи і права.

Як зазначав М. Сперанський, свобода і рабство можуть бути двох видів: політичне і громадянське. Свобода є політичною, коли державні класи більшою чи меншою мірою беруть участь у дії влади законодавчої або виконавчої, коли народ керований законом, спільною волею. Свобода громадянська – це незалежність кожного класу від свавілля іншого щодо обов'язків особистих і матеріальних. Рабство політичне виникає тоді, коли воля одного або багатьох становить закон для всіх. Рабство громадянське – коли один клас щодо повинностей особистих чи матеріальних залежить від волі іншого. Були (і тепер повинні бути) такі держави, які б мали досконалу громадянську свободу, в якій всі стани були б рівні, тобто жоден стан не залежав би від свавілля іншого [15, с. 43]. У сучасних системах Європейського адміністративного права наукові думки М. Сперанського реалізуються через вплив моралі на формування адміністративно-правових норм.

Мораль – система норм і принципів, які виникають із потреби узгодження інтересів індивідів один з одним і суспільством (класом, соціальною групою, державою), спрямовані на регулювання поведінки людей відповідно до понять добра і зла і підтримуються особистими переконаннями, традиціями, вихованням, силою громадської думки.

Мораль має історичний характер, але за всіх часів критерієм моральних норм виступають категорії добра, зла, чесності, порядності, совісті. Вона охоплює майже всі сфери життя – економіку, політику, право тощо. За допомогою моралі узгоджується поведінка особи з інтересами суспільства, долаються суперечності між ними, регулюється міжособистісне спілкування.

«Золотим правилом» моралі, відомим із найдавніших часів, є таке: «(не) роби щодо інших так, як ти (не) хотів би, щоб вони робили щодо тебе».

У багатьох випадках правові норми ніби виростили з моральних принципів.

Дотримання норм права є моральний обов'язок громадянина, який визначається моральною і правовою культурою суспільства.

На думку О. Скакун, жодне суспільство в історії розвитку людства не



досягло гармонії права і моралі [16, с. 265].

Спільне у норм права і норм моралі полягає у тому, що вони:

1) діють у єдиному полі соціальних зв'язків, тобто є соціальними нормами;

2) переслідують спільну мету – встановлення і підтримання порядку в суспільстві;

3) мають однакове функціональне призначення – впливати на поведінку людей, регулювати їх відносини, формувати масштаби (еталони, стандарти) поведінки;

4) адресовані до всіх або до великої групи людей, тобто є правилами поведінки загального характеру;

5) мають єдину духовну природу, єдиний ціннісний стрижень – справедливість. Навіть у класовій державі норми права були вираженням справедливості, на якій ґрунтуються норми моралі. Останні, у свою чергу, були обумовлені матеріальним і духовним розвитком суспільства. Але й тоді норми права і норми моралі протистояли сваволі та анархії [16, с. 265].

Взаємодія норм права і норм моралі в процесі правотворчості, направленої на правове регулювання суспільно-економічних явищ за допомогою адміністративно-правових норм, полягає у тому, що:

1. Норми права створюються з урахуванням норм моралі, що панують у суспільстві, виступають як формально (офіційно) визначена міра справедливості, і тому право в широкому розумінні є моральним явищем. Наприклад, заборона викрадання чужого майна – це насамперед моральна заборона, а потім уже правова. Законом передбачена адміністративна відповідальність за прояв неповаги до суду, злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового слідства або дізнання, перешкоджання явці до суду народного засідателя, які у своїй основі мають неправду як аморальне явище. Або конституційна норма (ст. 63 Конституції України [17]), відповідно до якої особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, є

насамперед моральною нормою.

2. Норми права змінюються і розвиваються під впливом норм моралі. Наприклад, зміна ставлення до укладення, зміни або доповнення колективного договору зажадала юридичного закріплення, оскільки соціальний діалог базується на засадах моралі [18].

3. Норми права скасовуються у разі невідповідності вимогам норм моралі, яка панує в суспільстві. Наприклад, забезпечення соціалістичної законності щодо заходів впливу за адміністративні правопорушення в Україні [19].

Вплив норм моралі на діяльність, пов'язану з реалізацією адміністративно-правових норм:

1. Норми права оцінюються громадянином, який реалізує їх, із погляду моралі. Навіть технічні, організаційні правила, які не несуть морального навантаження (наприклад, виробництво, зберігання, транспортування або реалізація продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами та іншими біологічними агентами понад гранично допустимі рівні), мають певний вихід на норми моралі.

2. Норми права тлумачаться посадовою особою, яка здійснює правозастосовну діяльність, відповідно до норм моралі, що панують у суспільстві. Особливо це стосується тих норм права, котрі містять у своєму тексті оцінні поняття (наприклад, дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян – Кодексі України про адміністративні правопорушення), їх неможливо зрозуміти і застосувати без звертання до норм моралі. Так, справедливе, обґрунтоване і законне судове рішення про поширювання неправдивих чуток, вчинення насильства в сім'ї, хуліганство багато в чому залежить від урахування моральних норм, які діють у суспільстві [16, с. 266].

3. Правозастосовний процес, включаючи його останню стадію – прийняття правозастосовного акта, здійснюється з урахуванням норм моралі. Здавалося б, передбачений законом зміст протоколу про адміністративне правопорушення не торкається будь-яких моральних цінностей, проте будь-які юридичні правила, які вносять чіткість і певність у взаємовідносини суб'єктів

права в процесі правозастосовної діяльності, не є байдужими для моралі.

Вплив норм моралі на адміністративно-правові норми зумовлює зворотний процес:

1. Норми права сприяють затвердженню прогресивних моральних уявлень. Наприклад, ст. 30-1 «Громадські роботи» Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає виконання особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування [20].

2. Норми права сприяють усуненню перепон на шляху розвитку нових моральних норм. Наприклад, норма про конфіскацію у власність держави предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, здійснюється тільки за рішенням суду – затверджує у громадян не лише необхідне почуття відповідальності, але й моральне право хазяїна, власника.

3. Норми права виступають як засоби охорони і захисту норм моралі. Так, статті Кодексу адміністративного судочинства України спрямовані на захист і охорону таких моральних цінностей, як добре ім'я, незаплямована репутація, честь, розглядаючи спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [21; 16, с. 266–267].

Нинішнє українське суспільство переживає процеси трансформації всіх сфер людського життя, у якому всеохоплююча інтеграція та інформаційно-комунікаційна революція створює об'єктивні передумови встановлення зорієнтованого на підвищення ефективності ринкової економічної системи перерозподілу національного доходу для забезпечення соціальної справедливості та характеризується певним обмеженням громадянської свободи, зумовленим недосконалістю законодавства, у першу чергу – адміністративного. Це потребує філософського осмислення, що дозволить висвітлити основні тенденції соціально-економічного розвитку держави та накреслити шляхи удосконалення адміністративного законодавства. Адміністративно-правові норми з точки зору

філософії права мають бути доведені до природного, духовного права.

Дослідження вихідних засад адміністративно-правової норми дозволило зробити такі висновки:

- демократизація політичного життя внесла принципові зміни у суспільні зв'язки, зумовлені переходом до ринкової системи господарювання, активним розвитком елементів демократії, що послужило основою для трансформації масштабу і характеру адміністративно-правових відносин. У зв'язку з цим постає питання теоретичного осмислення адміністративно-правових норм, які своїми коріннями сягають до предмета відповідної галузі права;

- норма адміністративного права є досконалим інструментом регулювання сучасних суспільних відносин, що обумовлено насамперед особливим значенням застосування найбільш різноманітних, з яскраво вираженою специфікою, формально-обов'язкових правил, які мають загальний характер і встановлюється або санкціонується державою з метою правового регулювання та забезпечуються відповідними державними гарантіями реалізації, як форми забезпечення нормального розвитку різних сфер суспільного життя;

- 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 у зв'язку з тенденцією переходу від жорстких заборонних заходів до правового менеджменту;

- використання основоположних філософських категорій, категорій загальної теорії держави і права обґрунтовують зміст багаторівневої системи засобів пізнання адміністративно-правових норм, у якій головними визначено динамізм і багатогранність об'єктів адміністративно-правового регулювання, що забезпечує пріоритет публічних інтересів.

## 1.2 Побудова, призначення та особливості правової конструкції адміністративних норм

Розбудова правової демократичної України зумовлює зростання ролі права, оскільки воно створює для цього необхідні умови: упорядкованість, визначеність, організованість, динамічність суспільних відносин. Право – невід’ємний фактор ефективності існування і розвитку сучасної державності, а отже, і економічного розвитку. Під правовою формою здійснення економічної функції держави розуміють цілеспрямовану діяльність публічної влади відповідно до Конституції і законів, котра в рамках визначеного правопорядку здійснюється через юридично установлені засоби впливу на економічну систему з метою її впорядкування та охорони [22, с. 9]. Тому повною мірою необхідно використати можливості правових засобів, і насамперед, нормативного масиву не тільки для надійного функціонування системи управління, але й для цілеспрямованого зростання його ефективності.

Право можна розглядати як складноструктуровану систему в такому ж значенні, що і граматику або математику. Такий підхід вимагає від методології двох взаємопов’язаних якостей – ясності і точності. [23, с. 19]. На нашу думку, будь-яка методологія, а особливо методологія вдосконалення суспільних відносин, полягає в тому, щоб чітко визначити такі методи дослідження соціальних явищ, які, по-перше, відповідають самому об’єкту дослідження, тобто адекватні природі самого досліджуваного явища, а по-друге, дають теоретичне уявлення про систему методів дослідження конкретного явища, що треба сприймати як теорію, звернену до практики дослідження.

У системі будь-якої держави адміністративно-правові норми посідають особливе місце. Це зумовлено колом тих суспільних відносин, які підлягають упорядкуванню, охороні та розвитку відповідно до об’єктивних потреб, тобто предметом регулювання адміністративно-правових норм. Цим предметом є суспільні відносини у сфері державного управління.

Об’єктом адміністративно-правових норм є лише ті адміністративні

(управлінські) відносини, які об'єктивно потребують правового регулювання і можуть бути врегульовані правовою нормою.

Значна частина суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, регламентується іншими правовими засобами – індивідуальними актами (правозастосовними актами), адміністративними договорами, актами реалізації прав та обов'язків, деякі відносини – діловими звичаями, адміністративними прецедентами.

Зрозуміло, кожен елемент цієї системи регулювання управлінських відносин виконує свої завдання та функції. Не применшуючи значення інших елементів, слід зауважити, що провідне місце у ній посідає правова норма, оскільки вона встановлює загальну програму поведінки учасників у сфері державного управління шляхом надання їм суб'єктивних прав і встановлення відповідних юридичних обов'язків. Вона має забезпечити організованість, стабільність, визначеність відносин у важливій сфері суспільного життя – у сфері державного управління, у тій сфері, яка побудована на засадах принципу «влада-підпорядкування», це особливо підкреслюється у Рекомендації N Res (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права» [24].

У державно-управлінських відносинах одним із суб'єктів завжди має бути носій державно-владних повноважень. Державно-владний характер прав і обов'язків одного із суб'єктів відносин надає цим відносинам особливого змісту.

За допомогою адміністративно-правової норми створюється такий режим управління, який виключає будь-яку можливість свавілля у діях суб'єкта – носія владних повноважень. Він має діяти тільки у межах правдієспроможності, встановленої правовою нормою [25, с. 35].

Встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути змінене за згодою сторін. Воно обов'язкове для виконання як суб'єктом управління, так і керованим ним об'єктом. Тому при всій значимості

інших засобів регулювання адміністративних відносин норма адміністративного права є і надалі буде основним засобом забезпечення міцного правового режиму державного управління. Це ґрунтуються на узагальнюючих, філософських положеннях, що відображають найсуттєвіші властивості об'єктивної дійсності та свідомості з урахуванням досвіду, набутого в процесі пізнавальної діяльності людини. Однак, цим значимість адміністративно-правової норми не обмежується. Вона виступає не тільки як регулятор відносин, що виникають у сфері державного управління, але і як регулятор суспільних відносин, тією чи іншою мірою пов'язаних з управлінням в інших сферах суспільного життя. Французький дослідник Г. Бребан справедливо відмічає, що немає таких секторів суспільного життя, які б випадали цілком із сфери адміністративно-правового контролю [23, с.21]. Тому норми адміністративного права досить часто є складовою частиною інших галузей права. На думку С. Ківалова, у першу чергу це стосується «комплексних галузей права» – підприємницького, екологічного, морського та інших. Так, наприклад, Кодекс торговельного мореплавства України є основним джерелом морського права, однак, стаття 86 цього Кодексу регламентує організацію державного нагляду за мореплавством в порту, вона встановлює адміністративні повноваження капітана порту тощо. Таким чином держава намагається ширше впливати на якнайбільше коло суспільних відносин, щоб довести їх до певних стандартів [25, с. 35–36; 26].

Як і норма кожної галузі права, адміністративно-правова норма виконує у суспільному житті відповідні функції. Функція норми адміністративного права – це напрям, в якому відображена соціальна роль та основне її призначення у певний період суспільного життя. Серед основних слід виділити ту, що притаманна нормі адміністративного права незалежно від державного устрою і політичного режиму, що панує у державі. Дана функція, яка завжди притаманна цій нормі, – функція організації та регулювання управлінських відносин, оскільки без неї неможливо перетворити фактичні відносини у сфері управління на адміністративно-правові. Однак, до кола основних треба віднести

і ті функції, які обумовлюються станом політичного, економічного, соціального режиму в державі. Створення в Україні демократичної, правової, соціально-орієнтованої держави обумовлює появу ще двох основних функцій адміністративно-правової норми.

По-перше, це функція забезпечення реалізації громадянами, громадськими організаціями тощо своїх конституційних прав. Так, наприклад, ст. 40 Конституції України закріплює право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів, у тому числі щодо отримання інформації. Питання ж практичної реалізації цього права врегульовані у Законах України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації», які встановлюють механізми реалізації громадянами свого конституційного права [25, с. 35; 27; 28].

По-друге, це функція захисту прав громадян і громадських об'єднань у сфері державного управління, що обумовлено Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [29].

На думку С. Ківалова та С. Шевчука, мова йде не тільки про норми, за допомогою яких встановлюються й здійснюються у сфері державного управління права людини, але й про норми, що встановлюють аналогічні права й інших учасників управлінських відносин – громадських і господарських утворень тощо [30; 31, с. 14–15].

Але поряд із основними функціями, норма адміністративного права виконує й інші функції. Серед них:

- функція забезпечення ефективної діяльності органів виконавчої влади й інших органів державного управління;
- виховна функція;
- функція взаємодії з нормами інших галузей права.

На думку В. Авер'янова, Л. Білої, Д. Бекерської, Є. Додіна, В. Гуревського, І. Картузової, С. Ківалова, І. Пахомова, Б. Пережняка, С. Подлінева, Л. Царьової, О. Харитонової, Х. Ярмачі, авторів підручника «Адміністративне право



України» [25], окремі адміністративно-правові норми безпосередньо ці функції не виконують. Їх соціальне призначення сприяти здійсненню вказаних функцій, що виконується шляхом визначення тієї чи іншої ситуації, того чи іншого явища, або шляхом презумптування [25, с. 36]. На погляд російських дослідників Д. Бахраха, Б. Россинського, Ю. Старилова, авторів підручника «Административное право», допоміжні функції адміністративно-правових норм визначаються через уточнення ситуації чи явища та декларування визначених прав, свобод, законних інтересів суб'єктів адміністративного права [32, с. 103–104].

Перша група норм може бути визначена як норми-дефініції, друга – як норми-презумпції.

З позиції поглядів П. Рабіновича та О. Скакун, доцільно погодитися з думкою авторів вказаного підручника «Адміністративне право України», що норми-презумпції, які є наявними в міжнародному законодавстві, з'явилися у нас через документи міжнародного значення (міжнародні договори, конвенції, угоди) [33; 16]. Вони презумпують (декларують) (доповнення наше. – В.Б.) певні права і свободи громадян, а також покладають відповідні обов'язки на виконавчі органи. Але, на жаль, ці норми, як правило, не мають механізму своєї реалізації, в першу чергу відсутні санкції, які забезпечили б обов'язковість їхнього виконання [25, с. 36–37].

С. Ківалов вважає, що адміністративно-правова норма – це встановлене, санкціоноване або ратифіковане правило поведінки у сфері державного управління з метою організації та регулювання суспільних відносин (або сприяння цій меті), які забезпечують умови реалізації учасниками цих відносин своїх прав та виконання покладених на них обов'язків.

В. Авер'янов в академічному курсі «Адміністративне право України» наводить визначення адміністративно-правової норми російських та українських вчених-адміністративістів:

Б. Лазарев: нормою адміністративного права є встановлене державою правило, яке покликане регулювати відносини у сфері державного управління і

реалізація якого, як і норм інших галузей права, підкріплюється на випадок невиконання примусовою силою держави.

В. Манохін: норми адміністративного права – це встановлені компетентними органами, суворо визначені, забезпечені заходами державного примусу правила поведінки учасників державного управління.

Д. Бахрах: адміністративно-правові норми можна розуміти як встановлені або санкціоновані державою правила, котрі регулюють відносини у сфері державного та муніципального управління, реалізація яких при невиконанні забезпечується державним примусом.

В. Богущкий: адміністративно-правова норма – 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.

І. Голосніченко: адміністративно-правова норма являє собою обов'язкове, формально визначене правило поведінки, що встановлено та охороняється Українською державою для організації та регулювання суспільних відносин, які виникають, розвиваються та припиняються в процесі здійснення державної виконавчої влади та відповідальності у сфері управління за незначні правопорушення.

На думку В. Авер'янова, 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 [34, с. 109–110].

На думку О. Остапенка та М. Коваліва, адміністративно-правова норма –

це загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі її компетентних органів (посадових осіб) і призначене для організації та регулювання суспільних відносини у сфері державного управління, а також відносин управлінського характеру, що виникають у інших сферах державної діяльності, і реалізація якого забезпечується державним примусом [35, с. 25].

На наш погляд, адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі її компетентних органів і призначене для організації та регулювання суспільних відносини у сфері діяльності державних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо реалізації своїх прав та виконання покладених на них обов'язків, забезпечених державним примусом, у галузі управління різними напрямками політичного та соціально-економічного життя країни.

Норми адміністративного права досить різноманітні, тому в адміністративно-правовій теорії так багато уваги приділяється їх класифікації.

Класифікація адміністративно-правових норм дає можливість більш глибоко пізнати їх юридичні властивості, а також їх ефективність у перетворенні дійсності, що має велике практичне значення у процесі їх виконання і застосування. Класифікація норм адміністративного права може бути здійснена у залежності від різних критеріїв. Узагальнюючи підходи до класифікації адміністративно-правових норм, відзначимо, що практично всі автори науково-навчальної літератури з адміністративного права, як в Україні, так і у Російській Федерації, підходять до класифікації адміністративно-правових норм з однакових позицій [30; 32; 34; 35; 36]. Накопичений сучасний науковий матеріал, безсумнівно, впливає на усвідомлення предметного змісту класифікації адміністративно-правових норм. Формально-юридичний підхід до вивчення її основних елементів показує специфіку співвідношення різних способів правового регулювання. В адміністративному праві, на відміну від інших галузей, використовується весь спектр способів, що визначає значимість

норм адміністративного права і результативність їх застосування.

По-перше, це, залежно від характеру правил поведінки, поділ норм на норми зобов'язувальні, заборонні та уповноважувальні (дозвільні). Від того, яка група норм домінує у регулюванні управлінських відносин, залежить і характер режиму у сфері державного управління.

Практичне значення має також поділ норм адміністративного права за джерелом їх походження. До цього часу чинне адміністративне законодавство України містить норми різноманітного походження (норми, що діють з часів командно-адміністративної економіки; міжнародні договори, конвенції, угоди тощо). Така еkleктика не сприяє внутрішній єдності адміністративного права.

Залежно від території дії норми адміністративного права поділяються на міжнародні та національні.

Відповідно до змісту норми адміністративного права поділяються на матеріальні та процесуальні. Перші закріплюють права та обов'язки суб'єктів адміністративного права, другі встановлюють порядок застосування матеріальних норм. Наприклад, ст. 222 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює компетенцію органів міліції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, але порядок реалізації цієї компетенції встановлюється нормами, які містяться в інших статтях цього Кодексу [37].

Залежно від мети норми підрозділяються на регулятивні та правоохоронні, або адміністративно-деліктні. Перші у своїй сукупності створюють розділ управлінського права, другі – адміністративно-деліктні – створюють розділ адміністративно-деліктного права.

Залежно від сфери дії адміністративно-правові норми підрозділяються на норми загальнообов'язкові та внутрішньоапаратні. Загальнообов'язкові – це, наприклад, норми, що встановлюють адміністративну відповідальність за скоєні проступки, внутрішньоапаратні – це ті, що регламентують відносини, що виникають між співробітниками органу держави. Однак і останні також можуть групуватися на норми загальні та відомчі.

Практичну значимість також має поділ норм залежно від рівня

узагальненості. У цьому випадку слід відрізнити норми загальні та спеціальні норми. Останні є виключенням із загального правила, але відповідно до законодавства при регулюванні деяких видів суспільних відносин діють спеціальні, а не загальні норми.

Залежно від терміну дії норми адміністративного права можуть бути постійними та тимчасовими. Постійні норми – це такі, які діють до їхнього скасування. Це, наприклад, норми Кодексу України про адміністративні правопорушення, а тимчасові – це норми, дія яких обмежена визначеним часом [25, с. 38–39].

Водночас нормам адміністративного права притаманні певні особливості, які відрізняють їх від норм інших галузей 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 адміністративної 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, адже одна із сторін у відносинах, що регулюються зазначеними нормами, завжди є носієм владних (державних або самоврядних) повноважень, тому для цих відносин характерне одностороннє волевиявлення носія цих повноважень. Ця імперативність виражається:

- у прямому приписі, що зобов'язує суб'єкта діяти тільки певним чином та неможливості зміни умов норми за його волевиявленням;
- у можливості суб'єкта обирати варіант поведінки лише із передбачених у нормі таких варіантів;
- у можливості застосування примусової сили держави у випадку недотримання правил, встановлених нормою.

Водночас інша частина норм адміністративного права має ознаки диспозитивності, що полягає у наданні суб'єкту, який не наділений державно-

владними повноваженнями, права діяти за своїм вибором, хоча в загальних межах, визначених нормою. У цілому такими нормами встановлюються межі як належної (необхідної), так і дозволеної (можливої) поведінки. Адміністративно-правова норма встановлює таку поведінку шляхом закріплення, які дії можна вчиняти (дозволи), від яких слід утриматися (заборони), які вчиняти необхідно (приписи). Причому суб'єкти адміністративно-правових відносин повинні виконувати приписи і заборони, встановлені адміністративно-правовою нормою, під загрозою можливості застосування до них примусових заходів з боку держави.

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 [34, с. 110–111].

Дотримання адміністративно-правових норм забезпечується як шляхом юридичного примусу, так і застосування різноманітних організаційних, роз'яснювальних, стимулюючих та інших засобів. В. Авер'янов пропонує наступну класифікацію засобів, за допомогою яких держава гарантує виконання приписів адміністративно-правової норми:

- примусові засоби (можливість притягнення до відповідальності перед державою);
- організаційні засоби (видання норм, створення умов для їх застосування, матеріально-технічне забезпечення тощо);
- роз'яснювальні засоби (доведення змісту норми до адресата, підкреслення її значущості та неминучості відповідальності);
- стимулюючі засоби (застосування різних заохочувальних заходів до тих, хто точно виконує приписи норм) [34, с. 112–113].

Адміністративно-правова норма, як і норми інших галузей права, має

свою конструкцію. Конструкція – це внутрішня побудова норми, яка об'єктивно зумовлена потребами правового регулювання. Загально визнано, що норма повинна мати три елементи: гіпотезу, диспозицію, санкцію. Таку ж структуру має й адміністративно-правова норма (за винятком вже згаданих норм-дефініцій і норм-презумпцій), але на відміну від норм інших галузей права, зміст елементів яких не впливає на повноваження правозастосовчих органів, зміст та його вираження законодавцем того чи іншого елементу норми адміністративного права значно впливає не тільки на повноваження органу, який повинен застосувати цю норму, а й на обов'язки осіб, які знаходяться у сфері впливу цього органу. Такого роду зв'язків між правозастосовчим органом та особою, яка знаходиться у сфері компетенції цього органу, що передбачається адміністративно-правовою нормою (тієї чи іншої структурної частини), в правовій системі України (а також в інших країнах) немає.

Специфіка адміністративного права полягає у тому, що елементи норми досить часто містяться не в одному, а в різних актах законодавства. До того ж у більшості адміністративно-правових норм не передбачено санкцій.

Ще однією особливістю адміністративно-правових норм, на яку останнім часом дедалі частіше звертають увагу, є те, що норми адміністративного права можуть містити разом із санкцією заохочення. Заохочення як елемент правової норми – це публічне визнання заслуг юридичної і фізичної особи у виконанні адміністративно-правових або громадських обов'язків. Такі заслуги формулюються (перелічуються), як правило, в диспозиції норми. Підставою для заохочення є визначені адміністративно-правовою нормою права на дії (поведінку), що стимулюються державою.

Гіпотеза – частина норми, яка вказує на фактичні умови, за яких дана норма застосовується та повинна виконуватися.

У більшості адміністративно-правових норм, які визначають права і обов'язки, форми і методи органів державного управління, гіпотеза не формулюється, хоча, як слушно наголошується в юридичній літературі, не обов'язково, щоб конструкція норми була тотожна структурі акта законодавства.

Існують такі види гіпотез адміністративно-правових норм:

- невизначена гіпотеза (може бути загальною для декількох адміністративно-правових норм, але в результаті логічного аналізу завжди може бути знайдена). Таке вираження гіпотези необхідне для оперативної самостійності суб'єктів публічного управління (їх посадових осіб), тобто для здійснення ними своїх повноважень шляхом вибору найбільш ефективних форм впливу на учасників управлінських відносин у межах закону, з урахуванням конкретної ситуації;

- відносно визначена гіпотеза формулюється в адміністративно-правовій нормі та містить елементи адміністративного розсуду (тобто вказівки на можливість її застосування на розсуд правозастосовувача);

- абсолютно визначена гіпотеза формулюється в адміністративно-правовій нормі. З її допомогою законодавець виключає можливість суб'єкта управління приймати те або інше рішення з урахуванням умов та особливостей місця й часу, пов'язуючи його єдиною умовою.

Залежно від складу адміністративно-правової гіпотези можна виділити прості та складні гіпотези. Найчастіше зустрічаються прості гіпотези. Ще однією підставою для класифікації адміністративно-правових гіпотез є форма їх вираження. За цим критерієм вони поділяються на абстрактні та казуїстичні.

Як правило, гіпотеза адміністративно-правової норми у нормативних актах має абстрактну форму. Рідше зустрічається казуїстична форма, тобто коли реалізація правової норми, виникнення, зміна та припинення відносин, які нею врегульовуються, пов'язуються з окремими, чітко визначеними випадками, які неможливо відобразити за допомогою абстрактної гіпотези (наприклад, через суворий перелік дій, ознак тощо) [34, с. 113–114].

Диспозиція – елемент адміністративно-правової норми, в якому формулюється саме правило поведінки (може бути сформульоване у вигляді приписів, заборон або дозволів). Часто для детальнішого роз'яснення правила поведінки треба звернутися до іншого правового акта, тобто диспозиція має посилковий характер.



Типовою ознакою адміністративно-правової диспозиції є, з одного боку, її імперативний характер, оскільки встановлене адміністративно-правовою нормою правило поведінки не може бути змінено за згодою сторін. Існування норм такого виду зумовлено роллю, яку виконує публічне управління, оскільки воно має забезпечити реалізацію загальнодержавних та інших суспільно значущих інтересів з урахуванням інтересів галузевих, регіональних, міжгалузевих, інтересів окремих організацій тощо.

З іншого боку, частина адміністративно-правових норм має дозвільну диспозицію, коли законодавець дозволяє окремим учасникам відносин самим визначати свою поведінку в межах загального дозволу. Наприклад, таким чином регулюються відносини в процесі звернення громадян до органів виконавчої влади з приводу реалізації наданих громадянам конституційних прав та прав на публічну інформацію [38].

Характерна ознака адміністративно-правової диспозиції – це імперативність, оскільки правило поведінки не може бути змінено за згодою учасників управлінських відносин, значна частина диспозицій має посилковий характер, для детальнішого роз'яснення правила поведінки слід звернутися до іншого правового акта. Таким чином формулюються диспозиції норм-зобов'язань і норм-заборон. Наприклад, у ст. 168 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачається, що випуск у продаж продукції, що не відповідає вимогам стандартів, технічних умов і зразків (еталонів) щодо якості, комплектності та упаковки, тягне адміністративну відповідальність. Тому прийняття постанови про відповідальність правопорушника пов'язане з аналізом стандартів, вимог тощо.

Взагалі, стандарти, вимоги та інші технічні нормативи часто формулюються як диспозиції адміністративно-правових норм, тому їх доцільно вважати, на думку С. Ківалова, «нормами з технічним змістом».

Існування норм такого виду обумовлене роллю, яку виконує державне управління, оскільки воно має забезпечити реалізацію загальнодержавних інтересів, з урахуванням галузевих, регіональних, міжгалузевих інтересів

окремих організацій тощо.

В окремих випадках адміністративно-правова норма може мати й дозвільну диспозицію – коли законодавець дозволяє учасникам відносин домовитись стосовно правил взаємодії поведінки у сфері державного управління. Таким чином регулюються відносини при договорі на управлінські послуги.

Санкція адміністративно-правової норми містить вказівку на заходи адміністративно-правового примусу (попереджувального або запобіжного характеру) або заходи дисциплінарної відповідальності, які застосовуються у разі невиконання своїх обов'язків (а іноді нереалізації прав) учасниками адміністративно-правових відносин.

Санкції адміністративно-правових норм мають певні особливості, які визначаються характером суспільних відносин, які регулюються адміністративно-правовими нормами. Це насамперед специфічне коло суб'єктів, які уповноважені застосовувати адміністративно-правові санкції: органи виконавчої влади та їх посадові особи.

Особливістю є також виключно багатий арсенал засобів адміністративного впливу, розмаїття видів санкцій, а також надання органам та посадовим особам у встановлених межах широких можливостей застосовувати ті заходи впливу, які вони вважають найбільш доцільними та ефективними.

На думку Ю. Битяка, В. Богущького, В. Гаращука, до особливостей санкцій треба віднести і те, що вони містяться не у всіх адміністративно-правових нормах.

По-перше, ці норми, як правило, не містять конкретної санкції, оскільки вони адресовані сторонам, організаційно підлеглим суб'єкту управління. Порухення вимог норм у таких випадках передбачає дисциплінарну відповідальність.

По-друге, як правило, відповідні санкції встановлюються за порушення всієї сукупності адміністративно-правових норм, сформульованих в одному акті.

По-третє, санкція адміністративно-правової норми, як правило, виражена у вигляді відповідних заходів адміністративної відповідальності [39, с. 37].

Адміністративно-правова норма не тотожна змісту статті або параграфу того чи іншого акта. Специфіка адміністративно-правової норми полягає в тому, що санкція (як в деяких випадках і гіпотеза) не завжди виражена безпосередньо в змісті того акта, до якого входить дана норма, досить часто вона передбачається іншим актом. У найбільш систематизованому вигляді перелік адміністративно-правових санкцій, що передбачені чинним законодавством України, закріплено у ст. 24 КУпАП. До них, зокрема, віднесено:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
  - 5-1) громадські роботи;
  - 6) виправні роботи;
  - 7) адміністративний арешт.

Законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок [18]. Окрім того, Митний кодекс України передбачає конфіскацію товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю, транспортних засобів, що використовувалися для переміщення безпосередніх предметів порушення

митних правил через митний кордон України [40].

У зв'язку з поширенням заходів адміністративної відповідальності на юридичну особу з'явилися й нові види санкцій, наприклад, обмеження або тимчасова заборона певного виду діяльності, які зафіксовані не у КУпАП, а в інших нормативних актах, наприклад, Податковому кодексі України [41]. З огляду на це, санкції адміністративно-правових норм мають певні особливості.

По-перше, загальнообов'язкові норми мають санкції у вигляді заходів адміністративного стягнення – попередження, штраф, адміністративний арешт тощо; внутрішньоапаратні, як правило, забезпечуються заходами дисциплінарного стягнення – попередження, догана, сувора догана тощо. (У деяких випадках за порушення загальнообов'язкових норм адміністративного права також застосовуються заходи дисциплінарного стягнення. Наприклад, військовослужбовці та інші державні службовці, службова дисципліна яких регламентується дисциплінарними статусами, за порушення правил дорожнього руху, правил рибальства, охоти та за деякі інші проступки, вказані законодавцем у КУпАП, притягуються до адміністративної відповідальності шляхом застосування до них дисциплінарних стягнень).

По-друге, санкція у вигляді заходів адміністративного стягнення має універсальний характер, бо вона може застосовуватися за порушення норм інших галузей права. Наприклад, за порушення норм законодавства про працю, за порушення норм екологічного права та ін.

По-третє, санкції у вигляді заходів адміністративного стягнення застосовуються чітко визначеним законодавством колом державних органів та посадових осіб; тоді, коли за порушення вимог організаційних норм дисциплінарні стягнення застосовуються невизначеним колом посадових осіб, інакше кажучи, керівниками будь-якого державного органу (прокуратури, суду, органу виконавчої влади тощо).

Наведене вище вказує на наявність об'єктивних і суб'єктивних тенденцій розвитку і вдосконалення адміністративно-правових норм, що вимагає достатньої теоретико-концептуальної основи. Підвищення ефективності

адміністративного законодавства на державному та відомчому рівнях потребує вироблення на основі наукового бачення державної адміністративної політики, у чому сприятиме ведення постійного моніторингу на предмет відповідності державних, регіональних та відомчих адміністративно-правових норм. Нормативно-правова регламентація позитивного застосування норм адміністративного права потребує достатньої кількості різного рівня і характеру якісних нормативно-правових актів. Водночас адміністративно-юрисдикційна діяльність повинна бути забезпечена тільки на рівні закону.

Дослідження побудови, призначення та особливостей правової конструкції адміністративних норм дозволило зробити наступні висновки:

- адміністративно-правова норма – це загальнообов’язкове формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі її компетентних органів і призначене для організації та регулювання суспільних відносин у сфері діяльності державних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо реалізації своїх прав та виконання покладених на них обов’язків, забезпечених державним примусом, у галузі управління різними напрямками політичного та соціально-економічного життя країни;

- норми адміністративного права призначені для регулювання адміністративних суспільних відносин у сфері державного управління та відрізняються від норм інших галузей права специфічним предметом регулювання;

- конструкція адміністративно-правової норми визначає її внутрішню побудову та певний взаємозв’язок її складових елементів: гіпотези, диспозиції, санкції;

- особливості конструкції адміністративно-правових норм зумовлені тим, що елементи норми досить часто містяться не в одному, а в різних актах законодавства. До того ж у більшості адміністративно-правових норм не передбачено санкцій.

### 1.3 Види норм адміністративного права

В умовах колосальних перетворень української дійсності важливо осмислити традиційну і нову роль норм адміністративного права як досконалого інструментарію регулювання сучасних суспільних відносин.

Правове регулювання адміністративно-правових суспільних відносин полягає у їх упорядкуванні шляхом визначення юридичного статусу суб'єктів таких відносин, яке здійснюється через встановлення, зміни чи скасування прав і обов'язків останніх. При цьому згадані права та обов'язки визначаються нормами адміністративного права та втілюються у життя (реалізуються, виконуються) через правозастосовні акти органів державної влади. Інколи стверджується, що власне «правове регулювання полягає перш за все в установленні за допомогою правових норм юридичних прав і обов'язків учасників суспільних відносин» і саме «у цьому – специфіка впливу права на суспільне життя» [42, с. 26].

У такому контексті очевидна та ключова роль, яку відіграють норми адміністративного права у процесі правового регулювання. Будучи основою всієї системи права, її норма виступала предметом наукових досліджень впродовж існування юридичної науки як такої. За цей час сформовані різні підходи, концепції і навіть школи щодо розуміння права та його норм (соціологічна, історична, статистична, нормативістська тощо), у рамках яких були досліджені різні аспекти і прояви поняття норми права.

Зрештою, у XX ст. у радянській, а пізніше в українській і російській правознавчій науці норми права досліджувалися у рамках концепцій нормативістської школи, яка у радянський період зазнавала значного ідеологічного впливу. Проте саме ідеї даної школи привели вітчизняних правознавців до розуміння сутності норми адміністративного права як певного роду соціального регулятора, а, починаючи з 60-их рр. XX ст., в радянській і пострадянській юридичній літературі норми права досліджуються в основному крізь призму механізму правового регулювання, як один з його елементів [43, с.

150; 44, с. 60].

Сучасні суспільні процеси вимагають стабільного і динамічного правового регулювання, результативність якого залежить від багатьох об'єктивних факторів і, в першу чергу, від якості самих правових норм і послідовності реалізації їх у сфері політичної та державної влади, її форм і методів, процесу функціонування державних органів і органів місцевого самоврядування, що обумовлена насамперед особливим значенням норм адміністративного права як форми забезпечення нормального розвитку різних сфер суспільного життя.

Будь-яка методологія адміністративного права повинна виходити з конкретної ситуації прийняття рішення виконавчою владою. Детальний аналіз показує, що ці ситуації мають різну форму прояву залежно від того, який вид права застосовується органом публічної адміністрації, у якому організаційному контексті це відбувається і якою мірою це пов'язано з виконанням певних завдань. Таким чином, єдиної моделі конкретизації права не існує. Перед органом публічної адміністрації, який розглядає справи, стоять зовсім інші проблеми, ніж перед органом, який виконує адміністративні акти. До того ж обидва органи різняться також ситуаціями нормотворчої публічно-адміністративної діяльності. У методичному плані ці обставини справи не можна визначати однією й тією ж міркою.

З іншого боку, методи повинні підтримувати прозорість аргументацій. А це вимагає одного: вони повинні піддаватися ідентифікації стосовно передумов їх застосування й у своїх окремих фазах бути придатними для використання на практиці. Отже, нам ніяк не обійтися без того, щоб звести велику кількість можливих ситуацій застосування права до кількох основних моделей.

Як і раніше, основна модель визначається поняттями тлумачення/інтерпретації, встановлення фактів і юридичної кваліфікації. У цьому пункті методологія адміністративного права має право бути більш традиційною, ніж юридична методологія, орієнтована на конституційне право та конституційно-правові рішення. Більше того, вона навіть мусить бути такою, оскільки проста

методологічна модель виконує обов'язкову дисциплінуючу функцію щодо органу публічної адміністрації, примушуючи його інтенсивно займатися юридичними текстами. На цій основі повинен триматися обов'язковий принцип практичної юриспруденції. Важливою загальною характеристикою нормативного масиву адміністративного права є поділ (класифікація) зазначених норм на види (групи) залежно від того чи іншого критерію [45, с. 33].

Останнім часом усе частіше вчені намагаються провести класифікацію адміністративно-правових норм з урахуванням нової практики та наукових досягнень. Правильне розмежування та формування адміністративно-правових норм має важливе теоретичне й практичне значення. Воно дає змогу відобразити суть адміністративно-правового регулювання та вибрати необхідні для цього засоби.

Виходячи з теоретичних засад сучасної адміністративно-правової науки, найбільш практично значущими слід вважати класифікації норм адміністративного права за такими критеріями.

1. За критерієм способу правового регулювання поведінки у діяльності суб'єктів російський дослідник Ю. Тихомиров запропонував розрізняти: 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 та нормативи. Ці норми, на думку згаданого автора, дають змогу створювати різноманітні комбінації для розпорядчого, дозвільного, регламентаційного та інших способів правового регулювання.

Норми-завдання містять нормативну орієнтацію розвитку галузей, сфер управління та регулювання, інших об'єктів, а також виступають орієнтиром діяльності суб'єктів адміністративного права. До норм-завдань можна віднести програми, плани, які є нормами тривалої дії. Норми-принципи виражають стійкі сучасні характеристики як суб'єктів, так і об'єктів управління. Норми-дефініції дають нормативні визначення, обов'язкові до застосування в тексті закону або іншого правового акта. Норми установчі характеризуються своїм



перетворюючим потенціалом та виражаються у формуванні управлінських структур, фінансово-господарських комплексів. Норми загальнокомпетенційні окреслюють статус, права, обов'язки та відповідальність суб'єктів адміністративного права. Найчастіше вони містяться в положеннях про органи, посадових осіб. Норми-стимули заохочують розвиток та діяльність права у тому напрямі, який вважають важливим та корисним органи, що приймають адміністративно-правові акти.

Близькі до них норми-рекомендації типу методичних, науково-методичних та інших, які містять швидше за все поради щодо раціональних дій. Норми-вказівки стосуються конкретних дій, які слід здійснити їх адресатам. Норми-доручення означають вказівки щодо рішень або дій, вибір яких може бути більш вільним. Норми-заборони містять застереження проти можливих неправомірних дій, норми-санкції – вказівки на міри відповідальності до винних осіб чи органів. Норми-стандарти містять техніко-економічні, соціальні, екологічні, технологічні та інші нормативи як техніко-юридичні правила. Своєрідність договірних норм полягає у їх природі як узгоджених норм рівних партнерів з добровільно прийнятими зобов'язаннями.

2. За критерієм спрямованості адміністративно-правові норми поділяються на матеріальні норми та процесуальні норми. Розмежування матеріальних та процесуальних норм має важливе значення для адміністративного права.

Матеріальні норми (а їх більшість) встановлюють юридичні межі та обсяг правового регулювання, визначають права, обов'язки та відповідальність учасників регульованих управлінських відносин, тобто фактично їх адміністративно-правовий статус. Однак удосконалення організаційності та впорядкованості правозастосовної діяльності, пов'язаної із застосуванням права, є безпосереднім чинником, що зумовлює необхідність розвитку і вдосконалення процесуальних норм. Адміністративно-процесуальні норми служать реалізації матеріальних норм, вони регламентують процедуру або порядок реалізації прав та здійснення обов'язків, встановлених нормами

матеріального адміністративного права.

Залежно від того, які відносини регулюють процесуальні норми адміністративного права (позитивні чи відносини, які виникають у зв'язку з правопорушеннями), можна виділити адміністративно-процесуальні норми (які забезпечують порядок реалізації норм у сфері виконавчої влади та державного управління, внутрішньо організаційної і контрольної діяльності) та адміністративно-юрисдикційні норми (які забезпечують порядок реалізації норм про правопорушення в рамках адміністративно-правового регулювання).

Ю. Тихомиров пропонує додатково виділяти серед адміністративно-процесуальних норм такі: адміністративно-ієрархічні норми, які служать розгляду спорів у порядку підлеглості; адміністративно-юрисдикційні з використанням судових процедур (ця група норм виділяється прихильниками такої точки зору за аналогією з цивільним та кримінальним процесуальним правом); функціонально-процесуальні, присвячені порядку діяльності у якій-небудь сфері (які регламентують позитивні сторони повсякденної діяльності управління.); регламентарні, які вводять організаційні регламенти, розпорядки, правила.

3. За формою припису (деякі автори називають цей критерій інакше – за юридичним змістом, за формою виразу) виділяються такі види норм:

- зобов'язувальні (приписні), тобто які містять юридичну вказівку діяти у передбачених нормою умовах відповідним чином;

- заборонні (категоричні, імперативні), тобто які містять заборону на вчинення тих чи інших дій за умов, що визначаються даною нормою. Заборони можуть мати або загальний, або спеціальний характер;

- уповноважувальні (дозволяючі, дозвільні, диспозитивні), тобто які передбачають можливість адресату діяти у рамках вимог даної норми на власний розсуд, але з обов'язковим дотриманням правового режиму, нею встановленого. Таким чином, дозвіл дає можливість вибору того чи іншого варіанта дії, але у межах певного правового режиму, який створюється даною нормою;

- стимулюючі (заохочувальні), тобто які забезпечують відповідну поведінку за допомогою відповідних засобів матеріального або морального впливу на учасників регульованих управлінських відносин;

- рекомендаційні, тобто які дають можливість пошуків найбільш доцільних варіантів вирішення певних завдань. Особливість правової природи цих норм у тому, що рекомендації, які містяться у цих нормах, не мають юридично-обов'язкового характеру. Такі норми не містять у собі прямо виражених приписів [46, с. 89–91].

Разом з тим розглядаючи вимоги до внутрішньої форми нормативного акта (у нашому випадку – норми адміністративного права), доцільно погодитися з думкою російської дослідниці Т. Кашаніної, яка вказує на те, що розгляд юридичного складу адміністративно-правової норми відповідно до традиційної методології має три фази: тлумачення, встановлення фактів і юридичну кваліфікацію [47, с. 207–209].

З огляду на позицію німецького вченого Е. Шмідт-Ассманна, сучасні адміністративно-правові норми мають забезпечувати специфічну стабільність. Набір аргументації не повинен бути неосяжним. Таким чином, прив'язка до класичного тризвуку: тлумачення, встановлення фактів і юридичної кваліфікації, з юридичної точки зору, є основним механізмом для реалізації права на регулювання й основою його надійності [45, с. 61]. Однак три фази пізнання містять оцінні елементи, які інтерсуб'єктивно не завжди можна виявити однозначно.

1) Методи, що їх застосовують із метою тлумачення, не є якоюсь замкненою сукупністю принципів, навпаки – вони дозволяють робити різноманітні комбінації. Крім того, на них нашаровується обов'язок тлумачення, орієнтованого на конституційні норми, і такий, що відповідає Основному Закону. Враховуючи прагнення України вступити до Європейського Союзу, до цього додалося також тлумачення відповідно чинного права Європейських Співтовариств, особливо директив Європейського Союзу, яке є вже визнаним, проте, з огляду на його передумови та наслідки, ще непевним інструментом.

Воно повинно охоплювати все національне законодавство, а не тільки закони, спеціально ухвалені з метою впровадження; певні директиви, а також повинно бути обов'язковим не лише для судів, а й органів публічної адміністрації держав-членів. Все це має сенс із погляду політики інтеграції. Проте й тут не можна не помітити деяких процесів, що викликають необхідність застосування нових підходів щодо юридичної техніки. Річ у тім, що конституційне і європейське право часто використовують дуже широкі й у цьому сенсі невизначені поняття. Натомість, регулювання правом у будь-якому разі передбачає ступінь обґрунтованості. Не можна ігнорувати загрози того, що тим самим будь-які інтереси спиратимуться на невизначені нормативні положення і будуть неконтрольовано проникати до законодавчої бази адміністративного права, особливо на відомчому рівні [45, с. 61–62]. Наприклад, Технічний регламент надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом [48]<sup>1</sup>.

2) Встановлення фактів не так часто стає предметом розгляду, як методологічна тема. Тут скоріше домінує доказове право процесуальних кодексів. Процедурне розуміння методів, крім його класичних правил, має наполягати на тому, щоб методологія адміністративного права розробила правила прогнозування ситуацій і типізації гіпотез щодо фактичних обставин, а також дискурсні правила спілкування з зовнішньою експертизою, тобто поза межами органів публічної адміністрації. При цьому слід також подумати над тим, якою

---

<sup>1</sup> Технічний регламент визначає вимоги до надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом, процедуру проведення оцінки відповідності таким вимогам і розроблений з урахуванням вимог:

Директиви 91/440/ЄС Ради ЄС від 29 липня 1991 р. про розвиток залізничних доріг Співтовариства;

Директиви 95/18/ЄС Ради ЄС від 19 червня 1995 р. про ліцензування підприємств залізничного транспорту;

Директиви 96/49/ЄС Ради ЄС від 23 липня 1996 р. про наближення законів держав-членів про перевезення небезпечних вантажів залізницею, із змінами;

Директиви 2000/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 17 квітня 2000 р. щодо мінімальних екзаменаційних вимог до консультантів у справах перевезення небезпечних товарів автомобільним, залізничним або річковим транспортом [49; 50; 51; 52].

мірою може бути покладено в основу «тимчасові фактичні обставини» і на які заходи вони можуть легітимувати адміністративні органи. Європеїзація й інтернаціоналізація своїми різноманітними фактичними обставинами, що мають транскордонний характер, висувають такі вимоги, масштаби яких практично ще не вдалося досягнути [45, с. 62]. Наприклад, Критерії оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) у галузі залізничного транспорту [53].

3) Надійна юридична кваліфікація залежить від того, що кількість введених даних не повинна бути безмежною. Однак з огляду на відкриті переліки цілей і застереження щодо застосування процесу зваженої оцінки (обґрунтування) у праві, що ґрунтується на законодавчих актах, це не так часто має місце, як і в обґрунтуванні застосування норм права Європейських Співтовариств. І тому навіть такі юридичні склади норм права, які розглядають програми зв'язаних рішень адміністративних органів, забезпечують регулярно лише відносну зв'язаність правом органів виконавчої влади. З іншого боку, адміністративні приписи й усталений порядок публічно-адміністративної діяльності можуть розвантажити в цьому питанні основну модель застосування закону [45, с. 62]. Наприклад, Концепція Державної цільової соціальної програми профілактики травматизму невиробничого характеру на період до 2015 року [54]<sup>2</sup>, Державна цільова програма реформування залізничного транспорту на 2010-2015 рр. [55].

---

<sup>2</sup>Щороку в Україні кількість травмованих і загиблих внаслідок нещасних випадків невиробничого характеру людей з розрахунку на 100 тис. населення у три рази більше, ніж в інших європейських країнах. З 1991 року загинуло понад 1 млн. осіб, що становить 99 відсотків усіх загиблих від впливу небезпечних факторів середовища життєдіяльності людини, і травмовано понад 44 млн. громадян України переважно працездатного віку. Травмованих і загиблих у сфері, не пов'язаній з виробництвом, у 70 разів більше, ніж на виробництві, та у 200 разів більше, ніж у надзвичайних ситуаціях природного та техногенного характеру.

Щорічні втрати економіки, за оцінкою фахівців Інституту демографії та соціальних досліджень Національної академії наук, тільки внаслідок травмування та загибелі громадян у сфері, не пов'язаній з виробництвом, перевищують 10 млрд. гривень, зокрема внаслідок загибелі – 9,2 млрд., травмування, що призвело до тимчасової непрацездатності, – 1,12 млрд. гривень, що становить близько 2,5 відсотка валового внутрішнього продукту [54].

Взявши до уваги погляди німецького вченого Е. Шмідт-Ассманна щодо адміністративного права як ідеї врегулювання, доцільно погодитися з В. Колпаковим та О. Кузьменко, що найпоширенішими класифікаціями адміністративно-правових норм за видами є наступні:

За спрямованістю змісту:

1. Такі, що закріплюють порядок утворення і правовий стан суб'єктів.

Наприклад: Президент України за поданням Прем'єр-міністра України призначає членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах;

Державну митну службу України створює Президент України. Положення про Державну митну службу України затверджує Президент України;

МВС України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху та пожежної безпеки, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів.

2. Такі, що визначають форми і методи управлінської діяльності.

Наприклад: Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи відповідно до покладених на нього завдань: встановлює форми і правила, бере участь у розробці стандартів щодо регулювання використання природних ресурсів, охорони довкілля від забруднення та іншого шкідливого впливу, забезпечення екологічної безпеки, визначає критерії, затверджує норми і правила з ядерної та радіаційної безпеки, транспортування і зберігання ядерних матеріалів і радіоактивних речовин, поводження з відходами, фізичного захисту ядерних матеріалів, конструювання та експлуатації обладнання атомних станцій та джерел іонізуючих випромінювань;

3. Такі, що встановлюють порядок проходження державної служби, права

та обов'язки державних службовців.

Наприклад: Конституція України встановлює, що члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних і місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

4. Такі, що визначають способи і порядок забезпечення законності в державному управлінні.

Наприклад: контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата;

5. Такі, що регулюють управління окремими галузями (соціально-культурною, адміністративна-політичною тощо), державними функціями і територіями.

Наприклад, Кабінет Міністрів України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону;

6. Норми, що встановлюють права та обов'язки громадян у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності держави, у тому числі адміністративну відповідальність за порушення громадянами своїх обов'язків. Це право на об'єднання в політичні партії та громадські організації, право на внесення пропозицій щодо поліпшення діяльності органів управління та ін. Так, Конституція України зафіксувала, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

За адресами або суб'єктами призначення:

- адресовані органам державно-виконавчої влади;
- іншим державним виконавчо-розпорядчим органам;
- державним службовцям;
- державним підприємствам, закладам, організаціям;
- недержавним об'єднанням, підприємствам, закладам;
- громадянам.

За межею дії:

- у просторі – дія норм у просторі передбачає територію, на яку поширюється їх юридична сила. У деяких випадках адміністративно-правові норми можуть бути міжтериторіальними, приміром, відомчі норми органів управління транспортом; територією дії норм можуть бути окремі економічні зони. Можливий «вихід» таких норм за межі державного кордону, якщо вони регламентують діяльність українських організацій і громадян за кордоном;

- у часі – дія адміністративно-правових норм у часі може обмежуватися будь-якими строками (строкові норми) або не обмежуватися ними (безстрокові норми).

За ступенем загальності:

- загальні – мають загальне значення;

- міжгалузеві – регулюють будь-яку одну функцію в усіх галузях (норми міжгалузевого управління);

- галузеві – регулюють відносини у межах однієї галузі. Здебільшого це норми галузевих міністерств;

- місцеві – норми місцевих органів виконавчої влади, а також місцевого самоврядування.

За юридичною силою:

- викладені в законах;

- викладені в указах;

- викладені в постановах;

- викладені в рішеннях;

- викладені в наказах тощо [56, с. 51–59].

З погляду правової держави правова норма є гарантом прогнозованості, пропорційності, стабільності та являє собою матеріальну програму і формальний процесуальний порядок. Відповідно адміністративно-правова норма формує колізійні рішення між приватними інтересами, що конкурують і слугує засобом вираження публічних інтересів. У цьому перетинається вимога парламентського регулювання, публічно-адміністративна компетенція реалізації



та завдання судового контролю. Як інструмент визначення змісту та меж, відіграє одночасно важливу роль як для захисту основоположних прав, так і механізму розподілу гілок державної влади.

У даному контексті доцільно доповнити класифікацію адміністративно-правових норм, враховуючи наукові погляди авторів підручника «Адміністративне право України» за редакцією В. Авер'янова [34].

За повнотою викладених приписів норми поділяються на:

- визначені (мають повно викладене правило поведінки);
- відсилочні (викладають правило поведінки неповно, відсилаючи до інших норм або правових актів);
- бланкетні (передбачають, що відповідне правило поведінки встановлюється іншим уповноваженим суб'єктом).

Крім того, адміністративно-правові норми можна поділити:

- за юридичною силою – на: викладені в законах; указах; постановах; рішеннях; наказах тощо. Деякі автори пропонують за вказаним критерієм більш вузьку класифікацію: законодавчі; підзаконні; галузеві (відомчі); локальні;
- за характером юридичного захисту – на: норми, які захищаються адміністративними санкціями; норми, що захищаються дисциплінарними санкціями. Інколи пропонуються й інші класифікаційні групи адміністративно-правових норм [34, с. 119–124].

Ряд науковців поділяє адміністративно-правові норми залежно від джерел походження.

Нормативно-правові акти державних органів складаються з адміністративно-правових норм та утворюють систему, яка побудована відповідно до принципу верховенства закону.

1. Адміністративно-правові норми, які містяться у законах, закріплюють і регулюють найважливіші аспекти організації і діяльності органів виконавчої влади, державної служби, правового статусу особи у сфері державного управління, створюють режим відповідальності, а також регламентують порядок реалізації повноважень органів управління, правоохоронних, судових

та інших органів.

2. Адміністративно-правові норми, які відображені у постановах Верховної Ради України, мають організаційно-правовий характер і за юридичною силою є наступним після законів рівнем.

3. Адміністративно-правові норми, закріплені в указах Президента України – актах глави держави, що видаються у межах його повноважень на основі та на виконання Конституції і законів України з питань державного управління.

4. Адміністративно-правові норми, включені в акти Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер. До вказаних адміністративно-правових норм відносяться постанови. Цими актами конкретизуються положення законів України і указів Президента України, в тому числі з питань, які є предметом адміністративно-правового регулювання.

Крім того, Кабінет Міністрів самостійно приймає рішення, які стосуються питань державного управління, віднесених до його компетенції. Ними, як і актами Президента, регулюються організація і діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, питання управління в сферах економічного, соціально-культурного розвитку, адміністративно-політичної діяльності.

Статут, положення – акт, який визначає організацію та діяльність окремих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, їх службовців та інших осіб у певних сферах діяльності.

Правила – акт, що конкретизує норми права більш загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних сферах державного управління і має процедурний характер.

Інструкція – акт, яким роз'яснюється порядок застосування закону чи іншого акта більшої юридичної сили, створюється механізм їх реалізації.

Окрім постанов, Кабінет Міністрів України видає і такі акти, як розпорядження, котрі мають, як правило, індивідуальний характер і спрямовані на вирішення конкретних управлінських справ.

5. Адміністративно-правові норми, закріплені наказами міністерств та

інших центральних органів виконавчої влади. Це акти відомчого (галузевого) характеру, які видаються міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади у одноосібному порядку. Накази можуть мати галузевий або міжгалузевий характер.

6. Нормативно-правові акти, які містять норми адміністративного права Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

7. Адміністративно-правові норми, що включені у акти місцевих державних адміністрацій.

8. Рішення місцевих рад (органів місцевого самоврядування) також можуть містити норми адміністративного права.

9. Акти органів управління державних підприємств, установ, організацій, які містять адміністративно-правові норми. Наприклад, ст. 78 Кодексу торговельного мореплавства України передбачає, що керівник порту (державного транспортного підприємства) видає обов'язкові постанови, що регулюють питання безпеки руху, охорони вантажів, майна порту і громадського порядку, проведення санітарних та протипожежних заходів у порту, охорони навколишнього природного середовища, порядку заходу суден у порт та виходу з нього.

10. Норми адміністративного права, які знаходяться у міжнародно-правових актах, що ратифіковані Верховною Радою України. Відповідно до ст. 9 Конституції України вони є частиною національного законодавства. Міжнародно-правові акти регулюють і питання, які віднесені до адміністративно-правової сфери: захист прав і свобод людини і громадянина; правовий статус іноземців; порядок перетину державного кордону; взаємодія прикордонних та митних служб сусідніх держав; міжнародне транспортне сполучення; співробітництво у різних галузях народного господарства; боротьба із злочинністю [57, с. 45–47; 58].

Центральне місце закону у системі адміністративного права відповідає традиційному розумінню: формально-юридична організація органів публічної адміністрації здійснюється через їхню зв'язаність законом, матеріальна програма рішень якого повинна бути реалізована методично точними кроками

через прийняття адміністративних актів разової дії. Саме тому значення закону для сучасного адміністративного права нині нерідко піддається сумніву. Швидкозмінність дій держави, соціальних послуг і власна динаміка технологічного розвитку видається мало придатною для того, щоб їх можна було регулювати заздалегідь сформульованими абстрактними програмами. Однак такі заперечення не можуть привести до прийняття закону, який би виходив із систематики адміністративного права. З одного боку, вони охоплюють взагалі лише деякі адміністративні сфери, тоді як в інших сферах закон виконує свою незаперечну класичну функцію регулювання. Там, де наявний брак дій, слід подумати над тим, як компенсувати його іншими засобами та іншими формами виконання. Підґрунтям знов таки виступає закон за своїми функціями кінцевої програми, процесуального регулювання або рамкового механізму для організаційного оформлення. Детальніше його завдання та відповідності для цього структури юридичного складу можуть бути визначені лише тоді, коли, крім іншого, буде виявлено також його демократичне значення і точніше розглянуто структуру поділу влади. Однак уже з погляду правової держави можна стверджувати, що закон із його структурувальною функцією, що створює прозорість, поряд із суб'єктивним правом залишається й нині незамінним наріжним каменем адміністративного права.

З вказаного приводу нами не випадково вище наведено приклади: Технічний регламент надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом, Критерії оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) у галузі залізничного транспорту, Концепція Державної цільової соціальної програми профілактики травматизму невиробничого характеру на період до 2015 р., Державна цільова програма реформування залізничного транспорту на 2010–2015 рр. [49; 50; 51]. Вказані нормативні акти деталізують норми Закону України «Про Комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002–2010 рр.» [59]. Щодо Концепції Державної цільової соціальної програми профілактики травматизму

невиробничого характеру на період до 2015 р., то Кабінет Міністрів України схвалив проект Закону України «Про Основні засади державної політики у сфері профілактики травматизму неvirобничого характеру» [60].

11. Адміністративно-правові норми, передбачені нормативним актами Української РСР та СРСР. До 1992 р. серед джерел адміністративного права переважали акти вищих і центральних органів СРСР [61, с.17–18].

Після проголошення незалежності України ці акти продовжують діяти на території держави при дотриманні двох умов:

- 1) якщо ще не прийняті відповідні нормативні акти України;
- 2) якщо вони не суперечать національному законодавству.

Характерним є те, що національне адміністративно-деліктне законодавство ґрунтується на адміністративно-правових нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення, прийнятого у 1984 р.

На жаль, сучасний стан законодавства не дозволяє говорити про єдину і цілісну систему адміністративно-правових норм адміністративної юрисдикції, що має єдині принципи і процесуальну форму. На відміну від багатьох європейських держав, в Україні немає інституційно цілісної і функціонально єдиної системи адміністративної юрисдикції (Кодекс адміністративного судочинства прийнято у 2005 р.) [62].

Адміністративні справи вирішуються в рамках цивільного, господарського судочинства, провадження по справах про адміністративні правопорушення, розгляду справ у адміністративних судах [63; 64; 65]. При цьому адміністративно-процесуальна діяльність характеризується не тільки кількісним зростанням справ про адміністративні правопорушення, але і ускладненням змісту адміністративно-деліктної практики [66, с. 3–4].

Класифікація норм адміністративного права була б не повною, якщо не розглянути значну частину адміністративно-правових норм, яких С. Ківалов відніс до «норм з технічним змістом», М. Ковалів до «організаційно-технічних» [67; 68]. Однак сфера їх застосування лежить у площині специфічної діяльності органів виконавчої влади, яка потребує спеціального дослідження. Ґрунтуючись

на критеріях єдиної основи, рівності обсягу елементів, підставами для класифікації норм адміністративного права доцільно визнати:

- 1) характер адміністративно-правового впливу на суспільні відносини;
- 2) мету та призначення у сфері адміністративно-правового регулювання;
- 3) суб'єкт прийняття;
- 4) характер відображення змісту правової норми у нормативному акті;
- 5) характер підстави прийняття;
- 6) ступінь відображення нормативного веління у змісті;
- 7) форму зовнішнього вираження.

Дослідження видів адміністративно-правових норм дозволило зробити висновки:

- адміністративно-правова норма опосередковує управлінську діяльність, в результаті якої, незалежно від того, який владний орган її здійснює, застосовуються тлумачення, встановлення фактів і юридична кваліфікація, у силу чого 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 та відображають зв'язок елементів її змісту;

- адміністративно-правові норми доцільно класифікувати за: характером адміністративно-правового впливу на суспільні відносини; метою та призначенням у сфері адміністративно-правового регулювання; характером відображення змісту адміністративно-правової норми у нормативному акті; характером підстави 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 адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, зумовлених публічно-правовим характером адміністративного права.

#### 1.4 Форми реалізації адміністративно-правових норм

Одним із найбільш актуальних теоретико-правових завдань у сучасних умовах стає пошук шляхів, способів і засобів вдосконалення реалізації адміністративно-правових норм, підвищення її ефективності, оскільки вжиті в даному напрямку на практиці заходи нерідко виявляються мало результативними, їх здійснення часто спричиняє за собою ще більшу неузгодженість системи правозастосування, а зрештою – істотні збої в роботі органів виконавчої влади у цілому [69, с. 4]. Разом з тим управління у правовій державі передбачає повагу до закону, суворе дотримання юридичних норм. У зв'язку з цим теоретичні проблеми реалізації норм права набувають особливої практичної значущості. Необхідно провести аналіз правореалізуючої діяльності в різних аспектах, бо шлях від створення закону до втілення його приписів у фактичну поведінку людей досить складний та залежить від багатьох чинників.

Проблема реалізації норм права глибоко досліджена в загальній теорії права [16]. Детально у юридичній науці проаналізовано специфіку реалізації норм трудового і кримінального права [70; 42]. Останнім часом з'явилися серйозні дослідження застосування норм конституційного права [71; 72]. Але значно меншою мірою досліджено форми, порядок і особливості застосування найбільш різноманітних, з яскраво вираженою специфікою, норм адміністративного права.

На думку російського вченого М. Труфанова, спеціальний теоретичний аналіз реалізації норм адміністративного права в юридичній літературі зустрічається рідко і в основному свідчить про принципово різний підхід до розуміння сутності застосування даного виду правових норм. Зокрема, відсутній єдиний погляд у питаннях про зміст правової політики в області застосування норм адміністративного права, про стадії процесу застосування норм адміністративного права, про функції й зміст правозастосовних актів [73].

У сучасних умовах у державі на порядок реалізації норм адміністративного права впливають ряд детермінуючих чинників, до яких

доцільно віднести:

- надзвичайно інтенсивний ріст ділової активності населення та швидке старіння адміністративного законодавства;

- необхідність проведення ефективної роботи з розвитку та вдосконалення адміністративного законодавства, організації правильного і точного його застосування у всіх сферах діяльності органів державної та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування;

- відповідність всіх процедур реалізації адміністративно-правових норм конституційним принципам поваги прав, свобод людини і громадянина, що особливо актуально у зв'язку з реформами у сфері державного управління з метою створення умов для якісного та дієвого захисту суб'єктивних прав і свобод;

- динамізм і багатогранність об'єктів адміністративно-правового регулювання, які забезпечують пріоритет публічних інтересів, застосовуючи імперативні методи;

- доцільність впровадження: регуляторного публічного адміністрування [38], публічно-адміністративної діяльності з надання послуг [74], скерованого публічного адміністрування [75], публічного адміністрування, пов'язаного з плануванням [76];

- впровадження інформаційних технологій, що обумовлює розвиток інформаційно-адміністративного права, яке складається з чотирьох частин: адміністративно-комунікаційного права, яке стосується інформаційних відносин між державою і громадянином; інформаційного права; адміністративно-організаційного права, яке стосується внутрішньої структури системи публічної адміністрації; регулятивного права для приватного інформаційного сектору економіки та права щодо обігу даних, які пронизують всі три інші складові [45, с. 320];

- імплементацію адміністративного права Європейського Союзу, що вимагає юридичної формалізованості, процедурних гарантій та критеріїв пропорційності й рівності в застосуванні права (наприклад: за допомогою права



керують використанням відповідних правових інструментів, зокрема коли приписується певна черговість фаз виконання та застосування засобів примусу, законодавчі акти – Закон Федеративної республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру», Кодекс адміністративного провадження Республіки Польща [45, с. 369; 77; 78];

- розбіжності, які зумовлені мовними особливостями (з позиції математичної лінгвістики, що обумовлено теорією мови, або психолінгвістикою у плані кібернетичної фізіології вищої нервової діяльності та інженерної лінгвістики) у процесі імплементації адміністративного законодавства Європейського Союзу [79, с. 350; 80];

- різницю між традиційними і сучасними товариствами. Перші характеризується високою інтегрованістю індивіда в групі і груп між собою за допомогою сплаву з політики, релігії та права шляхом виключно механічної солідарності. У той час як у других уже далеко просунувся соціальний розподіл: солідарність заснована на цьому поділі та носить органічний характер, держава є інституціональним виявом цього поділу, нарешті, адміністративне (доповнення наше. – *В.Б.*) право, отримуючи автономію стосовно інших форм соціального регулювання, має всі необхідні умови для поширення сфери свого застосування (аспект юридичної антропології щодо імплементації адміністративного законодавства Європейського Союзу у правову систему України) [81, с. 31–32].

На думку Н. Пархоменко, реалізація права – процес втілення правових приписів у поведінку суб'єктів та їх практичну діяльність щодо здійснення прав і виконання юридичних обов'язків [82, с. 246].

В. Авер'янов розглядає реалізацію норм адміністративного права як втілення у діяльності суб'єктів права приписів правових норм, встановлених або санкціонованих державою. Інакше кажучи, це перетворення правових норм у правомірну поведінку суб'єктів права в результаті дотримання заборон, виконання (чи дотримання) обов'язків, здобуття чи використання прав [34, с. 167].

На думку авторів підручника «Адміністративне право України», виходячи

з теоретичних засад сучасної правової науки, можна виділити такі ознаки реалізації правових норм:

- завжди правомірна поведінка;
- діяльність, пов'язана з досягненням певного результату, передбаченого нормою права;
- вольова поведінка, коли суб'єкт права узгоджує свою поведінку з вимогами норм права.

До того ж особливості реалізації норм права зумовлюються належністю норми до тієї чи іншої галузі права.

Реалізація адміністративно-правових норм означає практичне втілення правил поведінки (приписів), які вони містять, у діяльність суб'єктів суспільних відносин, що перебувають у сфері регулювання адміністративного права. У процесі реалізації норм адміністративного права правові приписи втілюються в життя всіма суб'єктами (сторонами) регульованих суспільних відносин, але роль кожного суб'єкта у цьому процесі визначається відповідно до його адміністративно-правового статусу [34, с. 167–168].

Реалізація норм адміністративного права можлива тільки за умови правильного розуміння природи останнього, а також його місця та ролі в правовому регулюванні суспільних відносин. Аналіз змісту, функціональної специфіки реалізації адміністративно-правових норм, а також характеру його взаємозв'язку з різними елементами механізму правового регулювання свідчить про те, що реалізація виступає не особливою формою, а заснованою на імперативному методі формою індивідуального правового регулювання. Реалізація адміністративно-правових норм має одночасно і соціальну, і юридичну природу, причому за своєю соціальною природою вона близька індивідуально-договірному правовому регулюванню, а юридична природа – принципово своєрідна.

Разом з тим реалізація адміністративно-правових норм має певні процедури, це обумовлено тим, що розвинене, юридично вчинене правове регулювання суспільних відносин виявляється не тільки в визначенні для їхніх

учасників суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, але і в установленні порядку втілення їх у життя.

Зокрема, діяльність судів та інших юрисдикційних органів здійснюється у процесуальних формах, тобто матеріальне право має свої необхідні, властиві йому процесуальні форми. Правові процедури, хоча і відмінні від тих, які називаються «юридичним процесом», використовуються і в інших сферах юридично значущої діяльності. Інакше кажучи, в умовах режиму законності будь-яка діяльність з реалізації правових приписів потребує правової регламентації, процедурно-процесуального оформлення цієї діяльності.

Правова процедура – це законодавчо встановлені способи реалізації норм права, що забезпечують досягнення цілей правового регулювання у відповідній сфері суспільних відносин. Процедурно-процесуальні форми є правовими засобами переведення моделей, встановлених юридичними приписами, з фактичною упорядкованістю суспільних відносин; вони визначають оптимальний порядок досягнення результатів, «запрограмованих» у нормах матеріального права. Правові приписи (процедурно-процесуальні норми) регламентують способи реалізації громадянами та організаціями прав, свобод, обов'язків, здійснення державними органами закріплених за ними повноважень, розгляду юридичних справ, виконання прийнятих по них рішень і тим самим забезпечують втілення в життя норм матеріального права.

Правові норми, порядок реалізації яких юридично не регламентовано, найчастіше виявляються малоефективними та не вирішують покладених на них завдань. Тому цілком закономірно, що в сучасних умовах, коли в нашій суспільній свідомості значно підвищується оцінка ролі права, важливість забезпечення норм права такими дієвими юридичними механізмами, які гарантували б їх належне здійснення, значно зростає.

У Європейському законодавстві велика роль відводиться саме процедурно-процесуальним формам. Насамперед потребують розроблення і прийняття нормативні акти, що встановлюють порядок реалізації конституційних норм щодо політичних прав і свобод громадян, досить гостро

стоять проблеми і «процедурного забезпечення» законодавчого процесу і взагалі всієї діяльності нових представницьких органів.

Водночас юридичну процедуру реалізації норми права не можна зводити до забезпечення його результативності. Процедурно-процесуальна форма, будучи гарантією ефективної реалізації адміністративно-правових норм, ще й забезпечує відповідність дій щодо їх здійснення тим засадам, принципам, яким відповідає зміст реалізованих приписів.

Юридична регламентація діяльності щодо реалізації норм права в життя повинна співпадати з «юридичним духом», що пронизує зміст цих норм. Цей принцип має особливе значення щодо права розсуду публічної адміністрації.

У такому випадку юридична процедура виступає чинником, що застерігає від викривлення змісту правових приписів у процесі їх реалізації, перешкоджає обмеженню прав і законних інтересів громадян і організацій, використанню суб'єктами своїх прав і свобод на шкоду правам інших суб'єктів або інтересам суспільства, зловживанню суб'єктивним правом і т. д.

Отже, юридична процедура існує не тільки для того, щоб якимось чином упорядкувати, організувати дії з реалізації норм адміністративного права, але і для того, щоб гарантувати правовий характер самих цих дій, бути адекватним засобом досягнення цілей правового регулювання.

Реалізація адміністративно-правових норм вимагає необхідності осмислити правові форми юридично значущої діяльності, розкрити їх роль в правовому регулюванні, виявити тенденції розвитку, визначити шляхи вдосконалення. Такий підхід знайшов відображення в обґрунтуванні широкої уваги до юридичного процесу.

Під юридичним процесом реалізації адміністративно-правової норми слід розуміти не тільки традиційні процесуально-правові норми і юрисдикційну діяльність, але і юридичні процедури, які використовуються у всіх інших галузях правозастосування, а також процедури правотворчості.

У зв'язку з цим представляють інтерес погляди О. Кузьменко та Т. Гуржія щодо розроблення у межах теорії «загального юридичного процесу»

конструкції процесуальної форми. Вона є результатом синтезу тих найбільш важливих ознак, що виявляються при аналізі реально існуючих правових форм юридично значущої діяльності, і покликана охопити у суспільній думці всі її сторони [83].

Конструкція процесуальної форми реалізації адміністративно-правової норми включає три елементи: процесуальні провадження, процесуальні стадії, процесуальний режим. Поняття процесуального провадження розкриває особливості предмета відповідної юридично значущої діяльності, обумовленої нею особливості самої цієї діяльності, а також її правових форм.

У сферах публічно-адміністративної діяльності реалізація адміністративно-правових норм має різний вигляд. Наприклад, якщо йдеться про царину, яка, подібно до більшості сфер діяльності органів публічної адміністрації, що забезпечують громадський порядок та безпеку, має свої заходи у власному спеціальному законі (Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ «Про міліцію») та, згідно з традиціями права, орієнтованого на втручання, відзначається суцільно нормативним характером. У даному випадку вимога законодавчої програми щодо реалізації адміністративно-правової норми у контексті зв'язаності з відомчими нормативними актами та відкритості їх аналізу, знаходиться у площині досліджень, які слід проводити всередині відповідних законів, що визначають окремі юридичні поняття та структури юридичного складу норм, як правило, умовно побудованих. У цьому напрямку наша думка збігається з поглядами А. Комзюка [84].

Реалізація норм адміністративного права являє собою складне соціально-правове явище, яке повинно тлумачитися як процес втілення у діяльності суб'єктів права приписів юридичних норм, що закріплюють різноманітні правові можливості: суб'єктивні права, юридичні свободи, законні інтереси, правоздатність, галузеві правові принципи, які мають дозвільну спрямованість, тощо. В основу розподілу реалізації адміністративно-правових норм на форми (виконання, використання, дотримання) доцільно віднести характер правореалізаційних дій, які визначаються способами правового регулювання

(заборона, дозвіл, припис), що складають зміст правової норми.

Істотне значення для дослідження правових форм юридично значущої діяльності має питання їх класифікації. Розглядаючи теоретичні надбання В. Авер'янова [85], О. Бандурки [86], В. Перепелюка [87], Ю. Педька [88], М. Сірого [89], необхідно відзначити, що процедурно-процесуальні форми надзвичайно різноманітні, а з цього міркування розгляд правової процедури «взагалі» здатен привести тільки до досить абстрактних і далеких від практики висновків. Водночас аналіз існуючих правових норм діяльності, не спираючись на узагальнюючі теоретичні положення про правові процедури, буде зведено до їх опису і залишить у стороні притаманні їм загальні властивості, які стосуються, наприклад, складу процедурно-процесуальної форми, юридичних гарантій, принципів регламентації юридично значущої діяльності.

У згаданому аспекті при дослідженні правової процедури не можна обійтися без розгляду її видів. Саме класифікація процедурно-процесуальних форм з наступним їх вивченням – необхідна передумова існування теорії юридичної процедури.

Оскільки перед класифікацією процедурно-процесуальних форм стоять певні завдання, її підстави також не можуть бути довільними.

Класифікація правових процедур передбачає виділення видів юридично значущої діяльності, що є предметом процедурно-процесуального опосередкування. У свою чергу при вирішенні питання про критерії виділення цих видів доцільно виходити з тих ознак юридично значущої діяльності, які зумовлюють існування особливих, досить своєрідних процедур її реалізації.

Специфіка правотворчої діяльності залежить від того, хто є суб'єктом правотворчості, та від юридичних особливостей нормативних актів, що розробляються та приймаються.

Особливості правозастосування також зумовлені суб'єктом відповідної діяльності (наділення суб'єктивним правом, його визнання, формування або установа, вибори або призначення на посаду, вирішення спору про право формування або заснування, вибори або призначення на посаду, вирішення

спору про право та інші).

Своєрідність діяльності щодо реалізації норм адміністративного права зумовлена специфікою реалізованих норм і залежить від того, чи регулятивні це норми, чи охоронні. Важливе значення має і те, що реалізація права, тобто правових норм, може бути і безпосереднім використанням прав, які належать суб'єкту, виконанням покладених на нього обов'язків, дотриманням заборон, і їх використанням, виконанням і дотриманням, опосередкованими актами правозастосування. Причому в другому випадку владність і обов'язковість правових норм підкріплюється владністю і обов'язковістю виданих на їх основі правозастосовних актів, а реалізація права набуває характеру виконання індивідуальних приписів, що знаходяться у цих актах.

Критерієм юридичної ефективності реалізації адміністративно-правових норм повинні виступати: забезпечення настання юридичних наслідків за наявності передбачених нормами, що застосовуються, юридичних фактів; забезпечення необхідного ступеня визначеності змісту та міри суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, сформульованих в абстрактному вигляді застосовуваними нормами права; забезпечення державно-владного захисту прав і законних інтересів уповноважених суб'єктів у тому випадку, коли останні звертаються за нею до держави, або коли захист з точки зору самої держави є необхідністю; забезпечення невідворотності юридичної відповідальності і ефективності інших заходів державного примусу.

В юридичній літературі існує кілька підходів до визначення форм, способів реалізації адміністративно-правових норм.

Деякі вчені-адміністративісти виділяють чотири способи реалізації норм: 1) виконання; 2) використання; 3) дотримання; 4) застосування [82].

Інші фахівці визнають тільки два способи: 1) виконання та 2) застосування, розглядаючи їх як основні варіанти реалізації, до яких іноді додаються дотримання та використання як форми виконання.

Підтримуючи думку В. Авер'янова, переконливішим є виділення трьох самостійних форм реалізації адміністративно-правових норм:

1) виконання норм; 2) використання норм; 3) застосування норм [34].

Виконання адміністративно-правових норм полягає у тому, що учасники регульованих відносин точно слідують приписам, які містяться в нормах щодо їх обов'язків (щодо обов'язкових дій або обов'язків утримуватися від певних дій). У виконанні приписів адміністративно-правових норм беруть участь всі можливі учасники відносин, тобто всі, кому адресовані конкретні норми. І виконання цими суб'єктами приписів, які містяться в нормах, може здійснюватися незалежно (а інколи навіть всупереч) від їхнього бажання.

Щодо дотримання приписів норм слід зазначити, що це також точне слідування цим приписам щодо обов'язків утримуватися від здійснення заборонених нормами дій. Як і виконання, дотримання здійснюється незалежно від бажання суб'єктів регульованих відносин. Отже, дотримання не слід розглядати як самостійну форму реалізації адміністративно-правових норм, оскільки воно пов'язане з реакцією учасників управлінських відносин на заборони і, по суті, є конкретним проявом такої форми реалізації норм, як їх виконання.

Більше того, дотримання можна вважати основою реалізації адміністративно-правових норм у будь-якому з її способів (форм).

Використання адміністративно-правових норм полягає в активній поведінці суб'єктів правовідносин щодо добровільного, тобто за їх власним бажанням, здійснення наданих їм прав у сфері державного управління.

Як зазначалося, використання іноді не розглядають як самостійну форму реалізації адміністративно-правових норм. Такий підхід розглядає використання лише як елемент додаткової характеристики виконання дозвільних норм, що, на нашу думку, не охоплює усіх можливостей правозастосування. Адже на відміну від виконання, де слідування приписам правової норми здійснюється незалежно від бажання суб'єктів, яким ця норма адресована, при використанні норми суб'єкт правовідносин здійснює правомірні дії для реалізації своїх суб'єктивних прав за власним бажанням. Він сам вирішує, скористатися наданим адміністративно-правовою нормою правом чи утриматися від його



використання.

Нарешті, застосування найчастіше розглядається як специфічна, суттєво відмінна від інших форма реалізації адміністративно-правових норм. Враховуючи це, доцільно окремо зупинитися на характеристиці цієї особливої форми реалізації адміністративно-правових норм.

У теорії права поширене розуміння застосування норм права як підзаконної діяльності компетентних державних органів, уповноважених на це недержавних суб'єктів, у тому числі громадських організацій або їх посадових осіб, яка полягає у встановленні піднормативних, формально обов'язкових правил поведінки персоніфікованих суб'єктів з метою створення умов, необхідних для реалізації ними певних норм. При цьому вважають, що застосування є конкретизацією правової норми.

Деякі вчені підтримують виділення такого різновиду застосування норм права, як нормативне правозастосування, суть якого полягає у тому, що на базі нормативного акта вищої юридичної сили приймається нормативний акт, який його конкретизує [90].

Інакше кажучи, застосування, на відміну від використання і виконання, є юридично-владною діяльністю, яка не може бути пов'язана з бажанням (чи з його відсутністю) уповноваженого суб'єкта, а має здійснюватися за появи певних умов, обставин. Застосування відрізняється від інших форм реалізації адміністративно-правових норм насамперед тим, що воно є прерогативою спеціальних, уповноважених на те органів і посадових осіб, а у передбачених чинним законодавством випадках віднесено до компетенції судів.

Це свідчить про те, що застосування адміністративно-правових норм може здійснюватися лише суб'єктами, які наділені повноваженнями юридично-владного характеру. Громадяни та інші приватні (в тому числі юридичні) особи таких повноважень не мають.

Виходячи з наведеного, застосування адміністративно-правових норм набуває вираження у практичному вирішенні конкретних питань шляхом прийняття уповноваженим суб'єктом (органом, організацією, посадовою

особою) обов'язкових до виконання індивідуальних юридично-владних рішень (актів) відповідно до вимог матеріальних та процесуальних норм. Ці акти видаються щодо конкретних справ у сфері діяльності переважно органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Основною метою застосування адміністративно-правової норми є втілення її приписів щодо суб'єктів конкретних адміністративно-правових відносин залежно від характеру відповідної життєвої ситуації, в яку потрапляють учасники таких відносин. Рішення уповноваженого органу щодо варіанту належної поведінки учасників правовідносин у зазначеній ситуації через встановлення їхніх прав чи обов'язків є актом застосування.

Акт застосування (або правозастосовний акт) – це оформлене відповідним чином юридично-владне рішення уповноваженого органу, посадової особи щодо встановлення (зміни, скасування) суб'єктивних прав і обов'язків персоніфікованих суб'єктів адміністративно-правових відносин для вирішення конкретних питань у сфері державного управління і місцевого самоврядування. Вказане визначення відображає наукові думки переважної більшості українських вчених.

Водночас публічно-адміністративна діяльність охоплює не тільки адміністративні дії, а й питання організації. Це означає, що питання права, що регулює організаційну діяльність, мають значно більше значення, ніж у адміністративно-деліктному праві, на яке досі переважно орієнтується більшість юридичних методологій щодо дослідження застосування адміністративно-правових норм. (У даному випадку ми беремо до уваги дослідження О. Банчука «Адміністративно-деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції щодо реформування в Україні [91]).

Спеціальну методику з питань адміністративного права, що регулює діяльність організацій, недостатньо розроблено не тільки в Україні, з позиції Е. Шмідт-Ассманна [45, с. 31], й у країнах Європейського Союзу.

На нашу думку, методологія дослідження адміністративно-правових норм щодо організаційної діяльності повинна давати можливість досліджувати

організаційну взаємодію та визначальну для неї взаємозалежність її елементів. Це має бути метод, який у роботі з текстами фокусував би увагу також на типових для певної організаційної структури принципах дій, очікуваннях стосовно способу дії функціонального еквіваленту [45, с. 31].

Прикладом можуть слугувати розбіжності у поглядах на статистику адміністративно-правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ України, яка відображається у державній звітності, та намаганнях їх усунення<sup>3</sup> [92], що у свою чергу зумовлено чинниками математичної лінгвістики (різна побудова мовного та математичного знаку [80, с. 5]) та соціальної інженерії [93] з погляду на шляхи підвищення ефективності реалізації адміністративно-правових норм [94; 95].

Правозастосовні акти належать до індивідуальних правових актів управління. Разом з тим індивідуальний акт управління може бути виданий не лише у зв'язку із застосуванням адміністративно-правової норми, а й у зв'язку з її реалізацією в будь-якій іншій формі – виконання або використання.

Вирішальна відмінність правозастосовних актів полягає у тому, що саме вони встановлюють, змінюють, скасовують права й обов'язки конкретних суб'єктів у кожній життєвій ситуації.

Серед актів застосування виділяють акти застосування диспозиції правової норми та акти застосування санкції правової норми. Хоча такий поділ щодо застосування процесуальних норм неоднозначно сприймається окремими правознавцями [96]. Незважаючи на дискусії щодо видів актів застосування, в їх загальній характеристиці незмінним є те, що кожний такий акт:

- 1) має індивідуальний характер;
- 2) має юридично обов'язковий характер – виконання акта гарантується, а в разі необхідності – забезпечується державним примусом;

---

<sup>3</sup> Генеральна прокуратура 29.06.2011 р. звернула увагу на факти суттєвих розбіжностей окремих показників звіту «Про розгляд справ про адміністративні правопорушення та осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності» (форма № 1-АП), затвердженого наказом Держкомстату від 22 вересня 2009 р. № 354, та відомчого статистичного звіту за формою 1-АП «Про адміністративну діяльність органів внутрішніх справ на території України», затвердженого наказом МВС України від 29 січня 2007 р. № 27 [91].

3) приймається в односторонньому порядку – органом застосування норм адміністративного права, і згода інших учасників правовідносин на це не потрібна. Діяльність уповноважених суб'єктів щодо підготовки та видання правозастосовних актів становить зміст правозастосовної діяльності у сфері адміністративно-правового регулювання (тобто адміністративного правозастосування).

Однак у зв'язку з появою нових напрямів адміністративного права, передусім екологічно-адміністративного, соціально-публічного адміністрування, регулювання у публічному господарському праві (регулювальне публічне адміністрування щодо телекомунікацій, сертифікація та акредитація обладнання щодо безпеки) [45; 97; 98], правозастосовна діяльність вимагає належного ступеня точності та визначеності законодавства.

На думку Е. Шмідт-Ассманна: «Закон мусить бути зрозумілий у мовному плані, не повинен бути суперечливим. Вимога якості норм стосується ознак складу порушень і структури складу порушень в окремих приписах, у тому числі й юридичних наслідків. Ця вимога поширюється на включення окремого положення закону до відповідного закону й одночасно на всю програму законодавчої зв'язаності, у тому числі практичні посилання. Це потребує гарної попередньої законодавчо-технічної роботи, до якої належить взаємна гармонізація правничих галузей. Тут практика залишає бажати більшого, як це показує приклад екологічного права. Якщо бракує зовнішньої визначеності закону, то застосування права органами публічної адміністрації стикається з великими труднощами. З великої кількості зв'язувальних критеріїв скласти свою конкретну програму рішень, якщо вже в центральній сфері законних критеріїв панує неясність щодо чинності ознак складу порушень, складно. Вимога ясності норм поширюється на будь-який вид законодавства, незалежно від того, чи реалізує закон застереження щодо закону, чи він є виразом вільного формування» [45, с. 223–224].

У даному аспекті теорія і практика застосування адміністративних норм, теорія і метод дослідження правової конструкції норм адміністративного права,

структура і діяльність органів виконавчої влади (що є темою дослідження), теорія і досвід імплементації норм адміністративного права Європейського Союзу постають у незвичному тлумаченні, яке розширює уявлення про межі і можливості пізнання. Особливе місце у дослідженні взаємозв'язку теоретичного і практичного з позицій структурного підходу надається мові (дискурсу тексту, письму). Це питання практично не виділялося як відносно самостійний об'єкт у вітчизняній літературі. Деякі аспекти означеної проблеми розглядалися в роботах зарубіжних і вітчизняних авторів [99, с. 190–191]. Вихідною засадою розгляду проблеми взаємозв'язку правової конструкції адміністративних норм та їх застосування є категорія структури, яка вперше була використана у лінгвістиці [100, с. 210–211]. Мовна структура об'єднує законодавчі конструкції, в яких основні відношення між їх елементами підпорядковуються певним правилам відношень, що у свою чергу за допомогою системи правил можна вивести всі можливі наслідки [99, с. 8–9].

Процес правозастосовної діяльності (або процес правозастосування) складається з певних етапів. У науковій літературі виділяють такі етапи процесу правозастосування:

1) встановлення фактичних обставин, що характеризують факт, який потребує юридичної оцінки. Можливість застосування правової норми зумовлена тим, що фактичні обставини повинні бути у сфері нормативно-правового регулювання, тобто бути юридичними фактами, передбаченими нормами права як підстава для виникнення, зміни чи припинення правовідносин;

2) правова кваліфікація – це правова оцінка фактичних обставин, які мали місце, вибір відповідної норми права, котру слід застосувати, та з'ясування суті й змісту норми (тобто її тлумачення);

3) прийняття за наявним фактом владно-юридичного рішення (акта застосування);

4) виконання цього акта (власне застосування норми права) та контроль за цим виконанням.

Застосування адміністративно-правових норм здійснюється лише державними органами та іншими суб'єктами, які наділені владними повноваженнями (або їх посадовими особами) і в межах своєї компетенції мають право приймати обов'язкові для інших суб'єктів адміністративного права рішення. При цьому для органів виконавчої влади застосування норм адміністративного права є основною частиною їх правозастосовної діяльності, а для інших органів держави – допоміжним напрямом зазначеної діяльності, пов'язаної із застосуванням норм інших галузей права, оскільки ці органи застосовують норми адміністративного права переважно для регулювання внутрішньоорганізаційних відносин.

Застосування норм адміністративного права – це насамперед застосування диспозиції норми. Диспозиція може застосовуватися всіма суб'єктами правозастосування, тоді як санкція правової норми – тільки спеціально уповноваженими на це органами держави і органами місцевого самоврядування (у визначених чинним законодавством випадках – судом або іншими уповноваженими на це суб'єктами).

Правозастосування є юридично значущою діяльністю тільки тоді, коли відбувається на підставі правових норм і в порядку, передбаченому законодавством.

Правозастосовна діяльність спрямована на встановлення індивідуальних правових наслідків – суб'єктивних прав і обов'язків та їх реалізацію шляхом прийняття індивідуального правового рішення щодо персоніфікованих суб'єктів – правозастосовного акта.

У характеристиці правозастосовної діяльності важливе місце посідає визначення основних вимог щодо забезпечення належної реалізації норм адміністративного права. Серед зазначених вимог слід виділити законність адміністративного правозастосування, яка полягає в наступному:

- 1) уповноважені органи і посадові особи в процесі вирішення справи зобов'язані застосовувати адміністративно-правові норми лише в чітко окреслених законодавством межах їхньої компетенції;

2) зазначені суб'єкти правозастосовної діяльності повинні застосовувати адміністративно-правові норми точно та однаково відповідно до їх змісту;

3) застосування адміністративно-правових норм здійснюється уповноваженими на те органами і посадовими особами відповідно до вимог процесуальних норм адміністративного права;

4) застосування норм адміністративного права здійснюється своєчасно та лише в тому обсязі та значенні, які передбачені самою нормою;

5) здійснення постійного нагляду та контролю щодо застосування уповноваженими органами та посадовими особами адміністративних норм.

Крім того, важливі вимоги обґрунтованості та доцільності адміністративного правозастосування, які зобов'язують суб'єкта правозастосування вирішувати справу після всебічної перевірки фактів та застосувати адміністративно-правову норму, з'ясувавши її зміст, розібравшись у фактичних обставинах справи, та прийняти найбільш доцільне рішення.

Дослідження правових конструкцій адміністративних норм та їх реалізації за багатьма ознаками пов'язані зі структурною методологією, яка основну увагу концентрує не на конкретній природі окремих елементів обраної дослідником множини, а на системі взаємозв'язків між ними. Отже, саме поняття структури орієнтує на розгляд проблем взаємозв'язку правової конструкції – теоретичного аспекту дослідження та реалізації адміністративної норми – емпіричного аспекту (науки і практики), що особливо виразно виявилось в процесі практичного застосування адміністративного права, яке докорінно змінило стан багатьох галузей діяльності людства, значною мірою вплинуло на характер сучасного права.

Дослідження форм реалізації адміністративно-правових норм дозволило зробити наступні висновки:

- реалізація норм адміністративного права становить складне соціально-правове явище, яке повинно тлумачитися як процес втілення у діяльності суб'єктів права приписів юридичних норм, які закріплюють різноманітні

правові можливості: суб'єктивні права, юридичні свободи, законні інтереси, правоздатність, галузеві правові принципи, що мають дозвільну спрямованість, тощо;

- в основу розподілу реалізації адміністративно-правових норм на форми (виконання, використання, дотримання) доцільно віднести характер правореалізаційних дій, які визначаються способами правового регулювання (заборона, дозвіл, припис), що складають зміст правової норми;

- адекватне рішення проблеми підвищення ефективності реалізації адміністративно-правових норм можливе тільки за умови правильного розуміння природи останньої, а також її місця і ролі в правовому регулюванні суспільних відносин. Аналіз змісту, функціональної специфіки реалізації норм адміністративного права, а також характеру її взаємозв'язку з різними елементами механізму правового регулювання свідчить про те, що правозастосування виступає не особливою формою реалізації норм права, а заснованою на імперативному методі формою індивідуального правового регулювання. Реалізація адміністративно-правових норм має одночасно соціальну і юридичну природу, причому за своєю соціальною суттю вона близька до індивідуально-договірному правового регулювання, а його юридична природа принципово своєрідна;

- критерієм юридичної ефективності реалізації адміністративно-правових норм виступає забезпечення: настання 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 і ефективності інших заходів державного примусу.



## Висновки до розділу 1

Дослідження загальнотеоретичної характеристики адміністративно-правових норм дозволило зробити такі висновки:

- демократизація політичного життя внесла принципові зміни у суспільні зв'язки в Україні, що послужили основою для трансформації масштабу і характеру адміністративно-правових відносин. У зв'язку з цим постає питання теоретичного осмислення адміністративно-правових норм;

- норма адміністративного права є досконалим інструментом регулювання суспільних відносин, що зумовлено особливим значенням застосування найбільш різноманітних, з яскраво вираженою специфікою, формально-обов'язкових правил, які забезпечені відповідними державними гарантіями реалізації;

- адміністративно-правова норма – це загальнообов'язкове, формально визначене правило поведінки, встановлене або санкціоноване державою в особі її компетентних органів і призначене для організації та регулювання суспільних відносини у сфері діяльності державних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо реалізації своїх прав та виконання покладених на них обов'язків, забезпечених державним примусом, у галузі управління різними напрямками соціально-економічного життя держави;

- адміністративно-правові норми доцільно класифікувати за: характером адміністративно-правового впливу на суспільні відносини; метою та призначенням у сфері адміністративно-правового регулювання; характером відображення змісту адміністративно-правової норми у нормативному акті; характером підстави 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 адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, зумовлених публічно-правовим характером адміністративного права;

- реалізація норм адміністративного права являє собою складне соціально-правове явище, яке повинно тлумачитися як процес втілення у діяльності суб'єктів права приписів правових норм, що закріплюють різноманітні правові можливості: суб'єктивні права, юридичні свободи, законні інтереси, правоздатність, галузеві правові принципи, які мають дозвільну спрямованість, та має одночасно соціальну і юридичну природу, причому за своєю соціальною природою воно близьке індивідуально-договірному правовому регулюванню, а його юридична природа принципово своєрідна;

- адекватне рішення проблеми підвищення ефективності реалізації адміністративно-правових норм можливо тільки за умови правильного розуміння природи останнього, а також його місця і ролі в правовому регулюванні суспільних відносин. Аналіз змісту, функціональної специфіки реалізації норм адміністративного права, а також характеру його взаємозв'язку з різними елементами механізму правового регулювання свідчить про те, що правозастосування виступає не особливою формою реалізації норм права, а заснованою на імперативному методі формою індивідуального правового регулювання;

- критерієм юридичної ефективності реалізації адміністративно-правових норм виступає забезпечення: настання 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.

## РОЗДІЛ 2

### ДИНАМІКА І СТАТИКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ВИЗНАЧЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

#### 2.1 Особливості повноважень суб'єктів застосування норм адміністративного права

Соціально-економічні та політико-правові перетворення, проведені в Україні, змінили місце і роль держави в життєдіяльності суспільства. Визнання пріоритету прав і свобод людини і громадянина, як найважливішої складової конституційного обов'язку держави, висувають перед наукою адміністративного права ряд актуальних проблем, які потребують свого вирішення [101]. Одним із основних завдань науки адміністративного права є вдосконалення адміністративно-правового регулювання різноманітних суспільних відносин у сфері державного управління, діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Його роль і значення в правовому регулюванні досить велика. Норми адміністративного права упорядковують і закріплюють найбільш доцільні суспільні відносини у сфері управління; охороняють врегульовані правом суспільні відносини; витісняють із 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. Норми адміністративного права визначають адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування, громадських та інших громадських об'єднань, а також правовий статус державних, муніципальних службовців і працівників недержавних об'єднань. Норми адміністративного права регулюють суспільні управлінські відносини в міжгалузевій, соціально-політичній, соціально-культурній та господарській сферах управління.

Важлива роль належить адміністративно-правовим нормам у забезпеченні безпеки особи, попередження і припинення правопорушень, охорони прав і свобод людини та громадянина, в охороні громадського порядку і громадської безпеки.

Зміст будь-яких правовідносин нерозривно пов'язаний з їхнім суб'єктним складом. Саме специфіка суб'єктів визначає концептуальне обґрунтування застосування норм адміністративного права, місце і роль в системі засобів забезпечення інтересів держави, суспільства й особистості. Це ціннісно-структурна основа адміністративної правозастосовної політики.

Найбільш значні, кардинальні зміни в механізмі адміністративно-правового регулювання відбуваються якраз тоді, коли істотно трансформується його концептуальна частина. Тиск з боку юридичних фактів і нові орієнтири можуть призвести до переосмислення раніше утверджених категорій. Суспільні відносини, які виникають з нагоди застосування норм адміністративного права, одночасно характеризують поведінку, діяльність її суб'єктів, а також їхні повноваження. Але це лише свідчення того, що даний вид галузевих правовідносин відноситься до розряду суспільних. З метою цільової визначеності необхідно підкреслити, що їх фактичний зміст складають владна діяльність компетентних суб'єктів щодо прийняття правозастосовного акта, а юридичний зміст утворюють повноваження щодо прийняття такого роду індивідуального рішення.

Застосування норм адміністративного права зовні виражається у публічній діяльності державних і муніципальних органів влади, їх посадових осіб щодо прийняття на основі конкретних фактичних обставин владних рішень, що забезпечують реалізацію права персонально визначених суб'єктів. Відповідно, не можна залишати без уваги правове положення іншого боку адміністративних правозастосовних відносин, які на собі відчувають владний вплив, що багато в чому визначає зміст такого виду правовідносин. Однак, з огляду на те, що основним завданням даної частини дослідження є визначення категорій домінуючих (за визначенням М. Тищенка) суб'єктів, то цей аспект

буде розглянуто окремо [102, с. 72].

В юридичній літературі, як справедливо зазначають В. Колпаков та В. Денисенко, неодноразово робилися спроби наукової класифікації суб'єктів права, у тому числі адміністративного, і найчастіше за ознаку, що є елементом класифікації, використовувалося поняття правового статусу [103, с. 72; 104]. Суб'єкти адміністративно-правових відносин дуже різноманітні, і головне під час їх дослідження виділити такі класифікаційні критерії, за допомогою яких можна отримати реальне уявлення про сутність суб'єктів адміністративного правозастосування. З метою уникнення такого ступеня ускладнення системи суб'єктів застосування норм адміністративного права, коли вона стає складнозастосовною, необхідно інтегрувати їх у детальні класифікації, придатні для використання.

Використання класифікацій в адміністративному праві дозволяє включити конкретні реалії, до яких воно звертається, в загальну юридичну систему. Проте визнання юридичних категорій ґрунтується на визначенні їх критеріїв. Так, попереднє вивчення спеціальної юридичної літератури свідчить про відсутність серед вчених єдиного підходу до якісних і кількісних критеріїв суб'єктів застосування норм адміністративного права [73]. Рухливість адміністративно-правових відносин і зміна пріоритетів у правовому регулюванні, безумовно, впливає на сукупність суб'єктів, яку, на наш погляд, лише умовно можна назвати системою. Про важливість ролі суб'єктів застосування адміністративно-правових норм у системі суспільних відносин вказують В. Ортинський, З. Кісіль, М. Ковалів [105, с. 14]. Від професіоналізму, сумлінності, вміння правильно застосовувати правові норми залежить авторитет виконавчої і муніципальної влади. Неодмінною умовою і найважливішим напрямком адміністративної реформи є формування нової генерації державних службовців органів виконавчої влади всіх сфер державного управління [106].

Дискусія щодо питання про систематизацію суб'єктів адміністративно-правових відносин характеризується досягненням певних наукових результатів. Так, замість поняття «індивід» було запропоновано поняття «фізична особа»,

але на початку не як людина, що володіє комплексом прав і обов'язків, а як категорія, що служить для позначення суб'єкта, який не охоплюється ознаками юридичної особи. Класифікація суб'єктів на громадян і юридичних осіб, на думку Л. Ковалю, правильно відображає їх систему тільки в цивільному праві, але виявляється неприйнятною для адміністративного права, оскільки, поряд з громадянами, індивідуальними суб'єктами в адміністративно-правових відносинах можуть виступати і посадові особи [107, с. 114].

Сьогодні можна стверджувати, що в категоріальному сенсі між громадянином і посадовою особою проблем немає, але на увагу вчених заслуговує проблема визначення юридичної особи як учасника адміністративно-деліктних відносин. У наукову доктрину вводиться категорія «юридичні особи публічного права» [108]. На думку В. Кравчука, А. Комзюка, В. Бевзенка, Р. Мельника, екстраполюючи поняття юридичної особи у цивільному праві на адміністративно-правову площину, юридична особа є тільки юридичним засобом, за допомогою якого діють фізичні особи [109; 110]. У нашому випадку інтерес викликають не стільки традиційні положення романо-германської правової сім'ї щодо розподілу об'єднань людей на приватні та публічні, скільки введення в адміністративну правозастосовну практику категорії «публічна юридична особа». У даному випадку це першооснова для вирішення проблеми, яка виникла з приводу адміністративної відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, які мають статус юридичної особи.

Класифікацію суб'єктів застосування адміністративно-правових норм можна проводити за різними підставами, але, як справедливо зазначає О. Дугенець, справа не в пошуку нових критеріїв для її проведення, а у відборі тих підстав, які мають реальне практичне значення [111, с. 15]. Відомі підходи до класифікації – досить численні, але залишається питання щодо їх обґрунтованості і придатності до теми, що досліджується. Визначення категорій суб'єктів адміністративного правозастосування за способом вирішення справ (колегіальні і єдиноначальні) доцільно застосовувати лише на первинному рівні,

так як і з'ясування стабільності адміністративного правозастосовного процесу доводить, що колегіальний суб'єкт реалізує свої повноваження не на всіх стадіях.

З огляду на те, що владні можливості суб'єкта на кожній стадії правозастосування диференціюються, цілком доречно запропонована в юридичній літературі класифікація суб'єктів за обсягом повноважень. Однак, на нашу думку, дії органів і посадових осіб щодо встановлення фактичної сторони справи, юридичної оцінки матеріалів справи і кваліфікації, щодо прийняття правозастосовного акта та забезпечення ефективного виконання прийнятого у справі рішення, будучи логічно послідовними, не передбачають їх виконання одним і тим же суб'єктом. Відбувається, на нашу думку, послідовність дій владних суб'єктів. Звідси можливий висновок про те, що будь-який уповноважений орган або посадова особа, незалежно від участі в конкретній справі щодо застосування адміністративно-правової норми, може вважатися потенційним суб'єктом.

Заслуговує на увагу класифікація суб'єктів, запропонована російськими дослідниками І. Галаганом та О. Василенком, яка побудована на зацікавленості учасників правовідносин у результаті справи. На їх думку, своєрідність суб'єктів правозастосовних відносин полягає в тому, що їх можна досить чітко розділити на дві групи: 1) учасників цих відносин, безпосередньо зацікавлених у результаті справи; 2) осіб, наділених повноваженнями на вирішення справ, але які не мають особистого інтересу в суперечці або іншому конкретному юридичному питанні [112, с. 14]. Безперечно, відсутність особистого інтересу у вирішенні конкретної справи фактично має означати, що учасники в своїх діях керуються виключно вимогами принципу законності. Однак, перш ніж звертатися до прикладів реальної дійсності, варто згадати про фактичний та юридичний зміст адміністративних правовідносин. Саме в рамках фактичного змісту цілком припустимо, що виконавчий орган державної або муніципальної влади, покликаний забезпечувати реалізацію державного інтересу, має власний інтерес. Це може бути бажання створити враження про успішність роботи

органу, досягнення високих звітних показників [92; 94, с. 3]. Водночас слід визначити, що юрисдикційно-охоронна форма застосування норм адміністративного права принципово не може і не повинна допускати в діях владних уповноважених суб'єктів прояви особистих інтересів. У регулятивній формі адміністративного правозастосування власний інтерес теж може увійти в протиріччя з публічним, якщо у критерії оцінки діяльності суб'єкта інтерес відображається спотворено, як це зауважили В. Грохольський та К. Лановенко у діяльності органів внутрішніх справ [113, с. 19–20; 114, с. 29–30]. З іншого боку, відсутність особистого інтересу компетентного правозастосовного органу зовсім не означає відсутність у його діях зацікавленості взагалі, бо реалізація повноважень з розгляду індивідуально-конкретних справ не може не ґрунтуватися на службовій юридичній зацікавленості у результатах справи.

Таким чином, службова зацікавленість як критерій категоризації суб'єктів застосування норм адміністративного права цілком прийнятна, але тільки в рамках оперативно-виконавчої та несудової форм правозастосування, за умови, що не завдає шкоди правам фізичних і юридичних осіб, держави і суспільства в цілому.

Необхідно відзначити, що російський дослідник М. Труфанов рахує недоцільним використання поняття «домінуючий» суб'єкт, що, на нашу думку, недостатньо обґрунтовано. З огляду на структуру російського законодавства при наявності федеральних законів, законів суб'єктів федерації, виокремлення суб'єктів застосування норм адміністративного права за вказаною ознакою «...при побудові класифікацій може породити неадекватну правову ситуацію» [73].

Виходячи з позиції О. Бандурки, М. Тищенка, І. Пробка, висловлену у 2001 та 2009 роках, поняття домінуючого суб'єкта застосування адміністративно-правових норм розкриває достатньо багато аспектів правозастосування, особливо у юрисдикційній діяльності [86; 115, с. 120–121].

Наступним критерієм є виділення двох самостійних категорій: індивідуальні та колективні суб'єкти, що цілком доречно з огляду на



конкретизацію. На наш погляд, послідовне вивчення таких змістовних критеріїв, як владність і компетентність суб'єктів, дозволить істотно збагатити методологічну базу дослідження адміністративного правозастосування.

У механізм адміністративно-правового регулювання, в результаті правотворчої діяльності, закладаються загальні правила поведінки учасників суспільних відносин. Продовжуючи думку О. Остапенка, З. Кісіль, М. Ковалів, Р.-В. Кісіль, доцільно зауважити, що суб'єкти застосування норм адміністративного права, з урахуванням конкретної життєвої ситуації, підхоплюють нормотворчий початок і забезпечують проведення в життя спільних програм, конкретизуючи їхнє втілення у реальне життя [35, с. 33–35; 116, с. 224–225].

Особливість застосування адміністративно-правових норм полягає у тому, що вони є змістовним елементом публічного державного і муніципального управління. Але управління не в загальному сенсі слова, а управління, за визначенням С. Алексєєва, спеціалізованого, спрямованого на втілення в життя правил, закріплених в нормах права [117, с. 326]. При цьому адміністративно-правова норма зв'язує підприємство, установу, організацію, посадову особу або громадянина не прямо зі всією владною системою держави або муніципального утворення, а з іншими учасниками адміністративно-правових відносин. Це логічно підводить до висновку, що застосування норм адміністративного права властиво для органів і посадових осіб виконавчої, судової влади, а також виконавчим органам муніципальної влади. Відповідно, вже на цьому рівні можливо уявити первинну класифікацію суб'єктів застосування норм адміністративного права. Водночас у цілому ряду органів виконавчої влади є нормотворчі повноваження. Наприклад, Кабінет Міністрів України, міністерства, які відповідно до Закону України «Про центральні органи влади» володіють нормотворчою функцією [118; 119].

І. Голосніченко, М. Стахурський, Н. Золотарьова зазначають, що застосування норм адміністративного права полягає у діях компетентних державних органів і посадових осіб щодо встановлення відповідності

конкретного юридичного факту адміністративно-правовій нормі та прийняття владного рішення [120, с. 24–25]. Таке рішення засноване на наявності у суб'єкта правозастосування державних або громадських (суспільних) повноважень та підкреслює те, що владний характер застосування норм адміністративного права проявляється в односторонньому волевиявленні. Як вказує В. Лазарєв, своєрідність дій суб'єктів в активних формах реалізації зумовило те, що під тиском самих фактів правової дійсності доцільно виділити таку реалізацію, яка заснована на владній діяльності [121, с. 32].

У контексті викладеного першим серед істотних критеріїв застосування норм адміністративного права в юридичній літературі розглядається владний характер повноважень та застосування норм спеціальними суб'єктами, але це не повинно викликати ілюзію повного адміністративного розсуду. Методологічно важливо, при визначенні владності суб'єктів адміністративно-правового застосування, виходити з аналізу рівня їх розвитку щодо соціального призначення та правового характеру функціонування, які отримують відображення у цілях і завданнях, відповідно – у диференціації за різновидами.

Адміністративно-правові норми регулюють не тільки зовнішню владну, але і внутрішню організаційну діяльність судів та виконавчих органів публічної влади.

У даному випадку доцільно погодитися з В. Авер'яновим, що владність суб'єкта застосування норм адміністративного права не розглядається лише як здатність суб'єкта підпорядковувати собі поведінку інших суб'єктів (людей, їх об'єднання тощо), де волюве трактування владності перетворюється у властивість суб'єкта [46, с.170–172].

З погляду сучасного розуміння природи виконавчих органів публічної влади і суду, вони, як суб'єкти застосування норм адміністративного права, є вторинними, і привласнення повноважень первинних суб'єктів не створює правових підстав легітимного владарювання.

Якісними ознаками владної діяльності щодо застосування норм адміністративного права повинні бути:

- 1) публічне визнання та забезпечення прав і свобод людини;
- 2) законодавче закріплення системи суб'єктів, форм і процедур здійснення правозастосування і її деталізація в підзаконних актах;
- 3) входження у систему правової культури суспільства;
- 4) компетенція.

Крім понять, які отримують точне і об'єктивне визначення, адміністративне право вдається до гнучких понять, оцінка яких відрізняється суб'єктивністю. Законодавець навмисно вводить такі поняття у тексти законів, щоб залишити для судді або органу виконавчої влади більший діапазон оцінок. У законодавстві не міститься визначення компетенції, і воно не завжди застосовується навіть тоді, коли мова йде про компетенцію того чи іншого правозастосовного державного органу. Проте, слід підкреслити, що основне завдання дослідження – не формулювання визначення, а аналіз складових частин компетенції та інших елементів, тісно пов'язаних з цим поняттям.

Визнання тотожності компетенції і правоздатності не має під собою підстав, але аналіз їх співвідношення дозволяє помітити деякий діалектичний зв'язок. Правоздатність – здатність мати суб'єктивні права та юридичні обов'язки, які повинні бути закріплені юридично і можливість їх реалізації повинна бути реальною. Така здатність спочатку властива кожному суб'єктові застосування норм адміністративного права. Як суб'єкти адміністративно-правових відносин, на основі норм адміністративного права вони набувають права і обов'язки. Проте подальші прояви їхніх якісних характеристик пов'язано з реальною формою реалізації прав та виконання обов'язків. Іншими словами, саме набуттям адміністративної дієздатності виражається першим етапом становлення суб'єкта застосування норм адміністративного права.

Зіставлення категорій «правоздатність» і «дієздатність» дозволяє побачити якісну відмінність, що базується на відмінності у підставі їх здійснення. Якщо правоздатність об'єктивно властива суб'єктові права, бо кожен громадянин з моменту народження є носієм особистості, вже набуває властивості суб'єкта права і повинен володіти правами, то дієздатність, як

вольова діяльність, вимагає суб'єктивних зусиль для придбання прав, обов'язків і їх реалізації. Саме спроможність реалізувати вже наявні права і обов'язки якісно відрізняє дієздатність від правоздатності. Але здатність здійснити ті або інші права не завжди може бути результатом лише усвідомлення вольової діяльності суб'єкта, що не залежить додатково ще від інших чинників. Водночас дієздатність детермінована з можливістю або неможливістю реалізації наданих прав залежно від виконання тих або інших обмежень, що містять норми адміністративного права, та визначається не тільки вольовими, але якісними критеріями суб'єкта.

Правовий статус будь-якого суб'єкта правозастосовної діяльності, без сумніву, не виключає правоздатності. У той же час взаємна обумовленість правоздатності й компетенції безумовна, але за обсягом ці поняття не збігаються. Правоздатність державного органу – це конкретна, визначена законодавством сукупність прав і обов'язків, що обумовлює ті правовідносини, учасником яких державний орган може бути. Компетенція державного органу – це міра належної поведінки, однак, скоріше не органу, а посадових осіб, що, у свою чергу, скеровує нашу увагу до поняття «юридичної особи» у контексті адміністративного права. У цьому випадку наша думка збігається з поглядами О. Крупчана, О. Ярмиша, В. Серьогіна [122, с. 43–44; 123, с. 44–45].

Безперечно, існують і інші підходи до вказаного питання. Однак дискусія, що розгорнулася на сторінках російських наукових видань з огляду на особливості конституційної самоідентифікації сучасної Росії, відповідно до положень доктрини адміністративного права, повинна, на нашу думку, в українському контексті розглядатися дещо під іншим кутом зору, про що і свідчать наукові розвідки українських вчених [124, с. 27–28; 125].

На нашу думку, всі потенційні суб'єкти застосування адміністративно-правових норм права є суб'єктами адміністративного права, володіють певною компетенцією і займають відповідне місце в системі державної влади. У своєму змісті компетенція охоплює мету, для досягнення якої утворений і існує суб'єкт владної діяльності, що повинен виконати функції для досягнення поставленої

мети, при цьому його слід наділити відповідними правами і обов'язками. Водночас мета є одним із основних інтегруючих чинників правозастосування. Як було зазначено раніше, застосування норм адміністративного права як вид юридичної діяльності характеризується цілеспрямованістю. Постановка перед суб'єктами чітких, конкретних, реально досяжних цілей робить адміністративне правозастосування ефективним. Встановлення мети забезпечує стабільний нормативний орієнтир владного суб'єкта адміністративно-правових відносин і його чітко визначену діяльність у межах його компетенції.

Офіційне визначення цілі в застосуванні норм адміністративного права служить поступальним рухом у зміні стадій. Помилкове визначення мети супроводжується соціальною шкодою. Наприклад, на думку В. Фаринника, це типово у випадках, коли планомірна позитивна робота з охорони громадського порядку підміняється отриманням високих кількісних показників щодо виявлення і припинення адміністративних правопорушень, що знайшло своє відображення у нормативних актах МВС України [66; 126; 127]. Характерною відмінністю поглядів українських науковців від російських у даному питанні є те, що прагнення вступу до Європейського Союзу обумовлює нормативне визначення цілі в застосуванні норм адміністративного права, як це зроблено, наприклад, у Польщі ще у 1997 р. Відповідно, у дослідженнях злочинності з 2007 р. кількісні показники не визначають ефективність роботи, що зумовлено правильним визначенням цілей застосування норм адміністративного права щодо юрисдикційної діяльності та впровадженням у практику правоохоронних органів Польщі [128, с. 30–31; 129].

Самостійний блок у змісті компетенції утворюють владні повноваження. З цього приводу М. Труфанов відмічає ряд особливостей.

По-перше, у здійсненні публічної діяльності, пов'язаної із застосуванням норм адміністративного права, бере участь величезна кількість різних суб'єктів, які наділені владними повноваженнями. Це можна пояснити, з одного боку, різноманітністю сфер державного і муніципального адміністрування, і, з іншого боку, тим, що множинність суб'єктів владних повноважень створює умови для

оперативного і економічного адміністративно-правового регулювання.

По-друге, публічна сфера передбачає об'єднання прав і обов'язків у формулі «повноваження» як правообов'язок, яку не можна реалізувати у публічному інтересі. Таким чином, свобода адміністративного розсуду у використанні права мінімізована у результаті того, що володіють повноваженнями суб'єкти, також наділені обов'язками. Дія цієї формули дозволяє нам обґрунтовано визначити таку категорію, як «повноважний суб'єкт застосування норм адміністративного права». Його кваліфіковані владні дії підтримують спадкоємність влади і управління, а також сприяють стабільності виконання публічних функцій [73].

Норми адміністративного права забезпечують рамки правових стандартів. Це означає, що виконавчі органи публічної влади та їх посадові особи у застосуванні норм адміністративного права повинні діяти тільки в межах встановлених законом повноважень. У зв'язку з проведенням оптимізації органів виконавчої влади та нормативними правовими актами Президента і Кабінету Міністрів України затверджуються положення про центральні органи виконавчої влади. Встановлення компетенції центральних органів виконавчої влади здійснюється у спосіб: а) встановлення повноважень; б) вказівки на повноваження, встановлені іншими нормативними правовими актами; в) приєднання повноважень ліквідованих органів виконавчої влади; г) наділення органу певними правами (в окремих випадках права обумовлюються в спеціальному розділі); д) встановлення сфер регулювання (ведення) [130].

Ю. Тихомиров вказує на важливість поняття суб'єкта компетенції і відносить до нього уповноважені інститути (структури) та осіб, які вправі і зобов'язані діяти в межах певної сфери на основі встановлених повноважень. Ґрунтуючись на думку відомого вченого і проведене вище дослідження, визначимо категорію «компетентний суб'єкт застосування норм адміністративного права» [131, с. 52].

У даному випадку, спираючись на різні аспекти, які можуть бути використані в якості критеріїв, розкриємо компетенцію як узагальнюючу

категорію. З приводу чого можна відзначити ряд аргументів.

По-перше, повноваження суб'єктів застосування норм адміністративного права встановлюються і чітко регламентуються в матеріальних і процесуальних нормах адміністративного права, а реалізація компетенції зазначених суб'єктів здійснюється за допомогою норм усіх галузей права.

По-друге, потенційні суб'єкти застосування норм адміністративного права мають правозастосовні повноваження згідно з Положеннями або Кодексом, але реальне втілення компетенції відбувається тільки при наявності юридичного факту і виникненні конкретних адміністративно-правових відносин. Як це, наприклад, передбачено ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якій названі 78 суб'єктів, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення.

По-третє, суб'єкти застосування норм адміністративного права набувають компетенції не у своїх власних інтересах, але використовувати свої повноваження повинні кваліфіковано, тобто в змісті компетенції необхідно враховувати суб'єктивний чинник. Таким чином, компетентним у певній галузі застосування норм адміністративного права можна назвати суб'єкт, який професійно, систематично, з використанням спеціальних знань і навичок реалізує свої владні повноваження [73].

Ефективність діяльності апарату публічної влади, її злагодженість багато в чому залежать від правильного визначення компетенції органів, структурних підрозділів, посадових осіб. Чітке законодавче вирішення процедурних питань, пов'язаних з визначенням для кожного правозастосовного органу предмета його ведення, повноважень у процесі розгляду і вирішення тієї або іншої категорії юридичних справ, є необхідною умовою дотримання законності [132, с.11]. Там, де функціонує публічна влада, де діють її суб'єкти, повинна існувати підвідомчість. Вона є правовою формою поділу праці щодо здійснення владної діяльності. У правозастосовній діяльності можна зустріти різні підходи до визначення системи розподілу конкретних питань серед уповноважених суб'єктів, це «підслідність», «предмет ведення», «юрисдикція», та на думку

Д. Бахраха, це назви різних видів єдиного родового поняття «підвідомчість» [73]. У певних випадках Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює, що право визначення підвідомчості належить суб'єкту влади, який вирішує це за власною ініціативою. Одна справа може бути розглянута як у суді, так і посадовою особою органу виконавчої влади. Доцільно вказаний перелік доповнити терміном «підсудність». Однак розбіжність у термінології не змінює підходи у застосуванні адміністративно-правових норм, що ґрунтовно доведено В. Колпаковим, А. Огородником, Р. Ватаманюком, В. Гордєєвим [133].

Адже, на думку В. Авер'янова, саме реально існуюче законодавство або позитивне право 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 певної динамічності зазначених відносин [134, с. 13–14].

Для суб'єктів, уповноважених застосовувати норми адміністративного права, підвідомчість – це компонент їхньої компетенції, який пов'язує їхні повноваження з об'єктами адміністративно-правового регулювання, зобов'язує їх проводити певні дії, вирішувати справи, складати процедурні документи тощо. Вона визначає предметні і територіальні межі повноважень. Предметна компетентність визначається об'єктом регульованих суспільних відносин, на який спрямована владна діяльність судді або виконавчого органу публічної влади. Ця влада являє собою систему суб'єктів, кожному з яких відведено певне коло завдань і функцій, що становить предмет його ведення. Саме за допомогою, передусім, правових норм забезпечуються змістовність управлінського впливу, взаємозв'язки учасників управлінських відносин, розподіл між ними завдань і повноважень, чіткість визначення компетенції та відповідальності кожного з них. У зв'язку з надзвичайно широким обсягом сфери управлінських відносин вони опосередковуються нормами багатьох галузей права, але пануюче значення має право адміністративне, яке



ґрунтується на нормах конституційного права. Звідси, предметна компетентність суб'єкта адміністративного правозастосування – це можливість органу влади приймати рішення щодо суспільних відносин, які визначаються фактичною ознакою. Фактична сторона справи є основою при з'ясуванні органу, у компетенції якого це справа перебуває. Визначення цієї компетенції відображено в численних нормах адміністративного права. Відомчі кордони діяльності того або іншого органу виконавчої влади володіють високим ступенем динамічності, звужуючись або розширюючись залежно від потреб суспільного життя. Повністю кодифікувати розмежування предметної компетентності досить важко, якщо взагалі можливо. Це стосується насамперед нижчих ланок управління, де проводиться значна частина адміністративних процедур.

На відміну від предметної, територіальна компетентність визначається не за фактичною, а за просторовою ознакою. При визначенні територіальної компетентності головним є не те, які якості притаманні даним правовідносинам, як це має місце при визначенні відомчої компетенції, а де зазначені правовідносини реалізується. У даному випадку визначальним є зв'язок суб'єкта адміністративного правозастосування з місцем, територією. Остання більш стабільна, ніж предмет відання. Наприклад, у тих адміністративних справах, які стосуються ліцензування, або перевірки роботи будь-якого підприємства, заняття підприємницькою діяльністю або іншою постійною діяльністю, територіально-компетентним є суб'єкт, в чиєму районі або муніципальному утворенні підприємство повинно бути розміщено, або даною професією або діяльністю повинні займатися. В інших справах, що стосуються фізичних або юридичних осіб, територіально-компетентним є суб'єкт правозастосування, в чиєму окрузі фізичні або юридичні особи мають постійне місцезнаходження. В інших випадках територіально-компетентним є той суб'єкт, на чий території настає причина для владних правозастосовних дій.

Підставою зазначеної вище територіальної компетенції є предметна

компетенція. Питання про першу може ставитися тільки при наявності другої. Точне визначення компетентного суб'єкта застосування норми адміністративного права є не тільки умовою ефективного стану сучасної високоспеціалізованої системи державного і муніципального управління, але і служить інтересам захисту прав громадянина, якому надається право і реальна можливість з'ясувати, який орган є компетентним у вирішенні питання, що його цікавить. У зазначеному аспекті цікавим є висновок Т. Полянського. «Особливість механізму зловживання правом, що призводить до порушення прав громадян, проявляється у такому тлумаченні та застосуванні юридичних норм (в основному – дозвільних), коли водночас сутнісно порушуються також певні заборонні норми права, оскільки спричинятиметься непропорційна шкода правовим відносинам, їхнім суб'єктам (чи створюватиметься реальна загроза її спричинення). Аналіз такого механізму дав можливість стверджувати, що задля адекватної оцінки певної поведінки як зловживання правом, для її попередження, припинення і заборони наявність формалізованих (об'єктивних) норм позитивного права є ще недостатньою» [135, с. 11–12]. Водночас російський дослідник І. Сенніков стверджує, що при застосуванні норм права на перший план виходить соціальне значення останнього. Суб'єктивне право розуміється як закріплена за уповноваженим суб'єктом та охоронювана нормами об'єктивного права можливість користування певним соціальним (економічним, політичним, духовним, культурним тощо) благом за допомогою власної активної поведінки і (або) вимоги належної поведінки від зобов'язаної особи [136].

Узагальнюючи наведені аргументи щодо особливостей повноважень суб'єктів застосування норм адміністративного права, можна зробити певні висновки:

- у підсумку розподілу суб'єктів застосування норм адміністративного права на категорії виявляються певні теоретичні та практичні проблеми у сфері регулювання суспільних відносин управлінського характеру, які повинні бути вирішені в результаті детального диференційованого підходу 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 певної динамічності щодо регулювання суспільних відносин, що безпосередньо впливає на ефективність правового регулювання;

- категоризація суб'єктів застосування норм адміністративного права дозволяє створювати легітимні дефініції, які виключають умовність і вносять ясність і точність;

- виявлення і поєднання основних кваліфікаційних критеріїв таких категорій, як «владність» і «компетентність», дозволяє говорити про оригінальність цих двох категорій. Між ними немає ієрархічності і це еквівалентні категорії у визначені суб'єкта застосування адміністративно-правової норми, що забезпечує змістовність управлінського впливу, взаємозв'язки учасників управлінських відносин, розподіл між ними завдань і повноважень, чіткість визначення компетенції та відповідальності;

- компетенція у сфері застосування норм адміністративного права визначається як правова категорія, що зумовлена:

- по-перше, повноваженнями суб'єктів застосування норм адміністративного права, встановленими і чітко регламентованими матеріальними і процесуальними нормами адміністративного права, а реалізація компетенції зазначених суб'єктів здійснюється за допомогою норм усіх галузей права;

- по-друге, компетенція суб'єктів застосування норм адміністративного права встановлюється і чітко регламентується в нормативно-правових актах статутного характеру, що не припускає компетенції суб'єктивного змісту;

- по-третє, використання юридично обґрунтованих категорій дозволяє підвищити раціональність адміністративно-правового регулювання і усунути невизначеність фактів реальної дійсності.

## 2.2 Імплементация норм адміністративного права зарубіжних країн у систему адміністративного законодавства України

В умовах виходу України на міжнародну арену як самостійної держави і укладення нею великої кількості міжнародних договорів, зокрема з питань прав людини, усі проблеми, пов'язані із впровадженням таких договорів в українську державно-юридичну практику, набувають особливої ваги. Певна правова база для цього в Україні вже створена. Це насамперед ст. 9 Конституції України, Декларація про державний суверенітет України, Закон України «Про міжнародні договори України», у контексті Європейської інтеграції Закони України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» та «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [137; 138; 139; 140]. Проте вміщені у цих актах правоположення в силу їх загального характеру, як видається, не можуть повною мірою забезпечити втілення усіх норм ратифікованих Україною міжнародних договорів в її юридичну практику. Тому існує потреба у більш детальній регламентації процедури виконання державою зобов'язань, які випливають саме з таких міжнародних договорів, оскільки ці договори відзначаються неабиякою специфікою [141, с. 1]. Ця потреба стала особливо нагальною щодо механізму імплементации в Україні адміністративного законодавства.

Імплементация (міжнародного права) (англ. *implementation* – «здійснення», «виконання») – фактична реалізація міжнародних зобов'язань на національному рівні, а також конкретний спосіб включення міжнародно-правових норм у національну правову систему. Головна вимога імплементации – суворе дотримання цілей та змісту міжнародного встановлення. Способами імплементации є: а) інкорпорація, б) трансформація, в) загальне, приватне або конкретне відсилання.

При інкорпорації міжнародно-правові норми без будь-яких змін дослівно відтворюються в законах держави, яка впроваджує правові норми. При

трансформації відбувається певна переробка норм відповідного міжнародного договору при перенесенні їх в національне законодавство (зазвичай це відбувається через необхідність врахування національних правових традицій і стандартів юридичної техніки). У разі загального, приватного чи конкретного відсилання міжнародно-правові норми безпосередньо не включаються до тексту закону, в останньому міститься лише згадка про них. Таким чином, при імplementації шляхом відсилання застосування національної правової норми стає неможливим без безпосереднього звернення до першоджерела – тексту відповідного міжнародного договору [142].

Розглядаючи питання імplementації норм адміністративного права зарубіжних країн у систему адміністративного законодавства України, необхідно звернути увагу на дві найбільші групи норм права – норми адміністративного права, які містяться у документах Співдружності незалежних держав<sup>4</sup> (далі – СНД) та у документах Європейського Союзу.

Механізм імplementації норм адміністративного права СНД у внутрішнє право України здійснюється на базі Основного закону та міжнародних договорів. Враховуючи те, що ще під час існування спільної держави СРСР, до складу якої входила Україна, у правовій системі СРСР поряд з традиційною дуалістичною теорією співвідношення міжнародного права та внутрішнього права і відповідно концепцією «трансформації» розвивається теорія «виконання» міжнародного права, тому трансформація у правовій системі України є способом імplementації норм адміністративного права СНД [143, с. 81; 144, с. 210, 238; 145, с. 56, 59]. Такий спосіб є домінуючим внаслідок дії дуалістичної моделі співвідношення міжнародного та внутрішнього права, що було характерно для права СРСР та відповідно традиційним для країн, які входили до складу СРСР. Особливістю процесу імplementації норм адміністративного права СНД є те, що механізм адміністративно-правового регулювання його складових – норми адміністративного права, правовідносини

---

<sup>4</sup> Україна не ратифікувала Статут СНД, тому, де-юре - вона не є країною-членом СНД, відносячись до держав-засновників та держав-учасників Співдружності.

– формувалися на базі єдиної для усіх країн теорії держави та права, адміністративного права, нормографії, юридичної техніки, що значно спрощує процес впровадження норм адміністративного права [146; 147; 148, с. 105; 149, с. 40]. Окрім того, специфіка діяльності Співдружності незалежних держав була обумовлена розподілом майна та відновленням економічних зв'язків між бувшими республіками, а тепер незалежними державами, в умовах нової моделі суспільно-економічного розвитку – ринкової економіки для усіх країн, яка сприяла і зараз сприяє впровадженню спільних правил управління, забезпечення безпеки різних видів (екологічної, техногенної, економічної, енергетичної тощо), що зумовлює необхідність впровадження єдиної системи управління на транспорті, в енергетиці та інших видах діяльності. Доцільно зауважити, що у даний час в Україні діють технічні стандарти ГОСТ у різних галузях техніки, адміністративні регламенти технічного змісту, Статут внутрішнього водного транспорту СРСР тощо [150; 151; 152; 153; 154; 155].

У правовій системі України механізм імплементації норм адміністративного права СНД забезпечує здійснення зобов'язань, що впливають з основних принципів адміністративного права, універсальних, регіональних та партикулярних міжнародних договорів, а також норм міжнародного звичаєвого права. Основні принципи адміністративного права розглядаються не як норми, що самі виконуються, а імплементуються шляхом трансформації у норми внутрішнього права.

Механізм імплементації норм адміністративного права охоплює: правові способи застосування договірному міжнародного та звичаєвого адміністративного права; конституційні спеціальні та процесуальні гарантії імплементації; юриспруденцію Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення норм міжнародного звичаєвого права та казуального тлумачення міжнародних договорів. Функціонування механізму імплементації норм адміністративного права СНД, у тому числі юриспруденція Конституційного Суду України, свідчить на користь утвердження примату адміністративного права СНД у правовій системі України, але виключно у сфері, визначеній

нормами міжнародного права, викладеними в угодах, прийнятих керівними органами СНД, підписаними уповноваженими представниками України та ратифікованих у законний спосіб [156].

Проте незважаючи на двадцятирічний термін діяльності СНД у питаннях співвідношення міжнародного права та внутрішнього права, доктрина імплементації норм адміністративного права з певних питань ще й досі характеризується домінуванням у ній дуалістичного підходу і процес виконання міжнародно-правових зобов'язань нерідко тлумачиться в контексті концепції «трансформації» з огляду на норми адміністративного права Російської Федерації. Однак сучасна російська міжнародно-правова доктрина не відтворює всіх складнощів процесу внутрішньої імплементації норм адміністративного права та не повністю враховує тенденції сучасної судової практики, спрямованої на утвердження домінуючої в державах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС) доктрини примату адміністративного права, що створює певні труднощі у процесі імплементації з погляду на теоретичні засади загальної теорії права Франції та Німеччини, для прикладу, в описі юридичного стилю [157, с. 410–411; 158, с. 54–55].

Трансформація в правовій системі України щодо норм адміністративного права є способом імплементації норм адміністративного права, які самі не виконуються. Водночас у Російській Федерації до цього часу трансформація є домінуючою концепцією, оскільки поширеною у російській доктрині все ще залишається дуалістична модель співвідношення міжнародного та внутрішнього права (з огляду на особливості адміністративного устрою Російської Федерації), що, як приклад, відображено у наукових пошуках Л. Рихтікової, С. Восканова [159, с. 3–5; 160].

На нашу думку, сучасна публічно-адміністративна діяльність щодо забезпечення суспільних потреб за допомогою імплементації норм адміністративного права країн, які входять до СНД, у систему адміністративного законодавства України впливає на реалізацію адміністративно-правових норм. У процесі трансформації норм

адміністративного права СНД у правову систему України доцільно дотримуватися наступних положень:

- збереження власної раціональності обох субсистем, тобто, з одного боку, державної нейтральності, а з другого – чітко визначеної компетенції, яка б не допускала суспільної спонтанності;

- збереження гнучкості у відношеннях щодо укладання спільних домовленостей;

- потреби постійного самопостереження в обох частинах системи, що пов'язано з тенденціями у правовому регулюванні організації управління у сфері суспільної діяльності, де для регулювання правовідносин імплементуються правові норми, які характеризуються імперативним методом регулювання;

- створення структур за допомогою законів, які пропонують регулятивний зв'язок, цільові настанови та межі правового регулювання, однак не цементують їх.

Окрім установа зв'язків з країнами, які отримали незалежність унаслідок розпаду СРСР, одне із першочергових завдань України в рамках міжнародних відносин полягає у розробці стратегічних векторів зовнішньополітичного курсу держави, набутті членства в міжнародних організаціях універсального та регіонального характеру, а також розвитку співпраці на багатосторонньому та двосторонньому рівні за допомогою укладення міжнародно-правових актів.

Сьогодні, в умовах сучасних викликів і загроз, відбувається активний пошук якісно нових форм міждержавного співробітництва, перегляд чинних інституційних механізмів міжнародних організацій тощо. Динаміка подібних особливостей міжнародних відносин сучасного зразка незмінно позначається на збільшенні загальної договірної міжнародно-правової бази, що, у свою чергу, розширює нормативну структуру міжнародного права в частині юридичних зобов'язань держав, у тому числі щодо сфери державного управління [161, с. 133]. Відповідно, участь України у низці міжнародно-правових актів, які



закріплюють обов'язок сторони договору щодо дотримання принципу ефективного втручання держави в економічну, соціальну, екологічну та інші сфери суспільного життя, що здійснюється за допомогою норм адміністративного права.

У вказаному контексті Протокол до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства прискорює наближення законодавства України в сфері державного управління до законодавства ЄС органами державної влади за допомогою методів правотворчості, планування, координації та контролю [162]. Відповідно, імплементація норм адміністративного права ЄС у систему адміністративного законодавства України ставить наступні завдання:

- застосування у сфері державного управління принципів європейського адміністративного права, які стосуються забезпечення та дотримання прав людини органами влади;

- наближення законодавства України про державну службу до європейських стандартів у сфері проходження державної служби та здійснення адміністративних процедур;

- впровадження у законодавство України норм Амстердамського Договору та Хартії основних прав ЄС, які закріплюють охорону та захист особистих прав людини і громадянина на території ЄС [163].

Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства ЄС становить процес наближення законодавства України в сфері державного управління до законодавства Європейського Союзу органами державної влади за допомогою методів правотворчості, планування, координації та контролю. Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства ЄС є складовою інтеграції України до ЄС, передумовою гармонізації законодавства України із законодавством держав-членів ЄС, а також важливим елементом адміністративно-правової реформи в Україні.

Право Європейських Співтовариств, що впливає на системи адміністративного права держав-членів ЄС, у юридичній літературі називають адміністративним правом Співтовариств і відмежовують його від права, яке регулює сферу публічно-адміністративної діяльності самих адміністративних органів ЄС. Його договірні основи є правом прямої дії, мають верховенство в застосуванні права Європейських Співтовариств і закріплюють ключову позицію Європейського Суду відповідно до ст. 220 Договору про заснування Європейських Співтовариств. У своїх формах прояву, частково як право на основі законодавчих актів, частково як суддівське право, адміністративне право Співтовариств має дві цілі: з одного боку, на органи виконавчої влади держав-членів ЄС покладено зобов'язання щодо однакового, дієвого застосування норм права, що становить основу публічно-адміністративної моделі для всього простору ЄС. Із другого – адміністративне право Співтовариств має на меті внесення змістових змін до національного права в сенсі гармонізації чинного або творення нового права. Якщо перша мета має суто практично-правове спрямування, то друга пов'язана з правовою інновацією.

Адміністративне право Співтовариств присутнє в юридичних актах усіх рівнів і типів, відомих праву ЄС. Крім норм первинного права, наприклад ст.ст. 34, 85-89 Договору про заснування Європейських Співтовариств, та суддівського права, центральними елементами європеїзації є також регламенти та директиви. Що стосується регламентів адміністративно-правового змісту (абз. 2 ст. 249 Договору про заснування Європейських Співтовариств), то в них донедавна домінували юридичні норми, специфічні для певних сфер, наприклад аграрного чи соціального права [164; 165; 166]. Регламенти з питань предметних сфер загального адміністративного права в минулому приймали рідко, вони стосувались окремих пунктів і не мали ширшого підходу. Проте тут зараз накреслюються певні зміни: ширші моделі, орієнтовані на специфіку окремої сфери, стають частковою кодифікацією з природною тенденцією до поширення на інші сфери. Так, у Митному кодексі 1992 р., що містить норми про юридичну форму рішення (ст. 6 і наступні), про митну процедуру (ст. 84 і

наступні) та внутрішньодержавний правовий захист (ст. 243 і наступні), вбачають перший крок на шляху до єдиного кодифікованого європейського адміністративного права [45, с. 37]. У діючому Митному кодексі ЄС дані аспекти не відображено так, як вони включені у національне законодавство [167; 168].

Найважливішою формою прояву адміністративного права Співтовариств сьогодні є директива (абз. 3 ст. 249 Договору про заснування Європейських Співтовариств). Те, що нині відбувається під назвою гармонізації права на основі директивного законодавства, давно вже перестало бути уніфікацією окремих невеликих сфер спеціального права. Сьогодні існують директивні механізми, які змінюють структурно-визначальні ознаки систем адміністративного права держав-членів ЄС. До їх первісної функції встановлювати для національних законодавців орієнтири щодо імплементації норм права додалися ще дві інші функції. Директиви є водночас тлумачними директивами, а також, відповідно до практики судочинства, у разі невпровадження або несвоєчасного впровадження директив як норм прямої дії, безпосереднім мірилом для всіх адміністративних органів держав-членів ЄС, яке має верховенство над принципом зв'язаності національним законодавством. Тим самим право ЄС стало сьогодні постійною величиною в повсякденній діяльності адміністративних органів. Воно не обмежується більше спеціалізованими органами публічної адміністрації та може набувати значення для будь-якого процесу будь-якого органу публічної адміністрації аж до найтонших відгалужень у діяльності органів комунального самоврядування.

В Особливій частині адміністративного права цей висновок можна підтвердити на прикладі екологічного права: окрім впливу на законодавство про охорону природи, використання водних ресурсів, небезпечні речовини та захист від шкідливих впливів, право ЄС створило істотні елементи загальної частини екологічного права у правничих системах держав-членів ЄС. Директиви про оцінку впливу на навколишнє середовище, про доступ до екологічної інформації та про інтегровані процедури дозволу, а також регламент ЄС

ЕМА511 ґрунтуються на зміненому підході щодо застосування екологічно-правових інструментів регулювання, згідно з яким інформування громадськості та ідея саморегулювання повинні бодай частково замінити традиційний підхід відповідальності держави за здійснення контролю. Так само й у практиці судочинства Суду Європейського Союзу з питань охорони довкілля, крім впливу на спеціальні галузі, йдеться водночас про активне використання загальних інститутів адміністративного права, наприклад такої юридичної форми, як адміністративний припис.

У Загальній частині адміністративного права адміністративне процедурне право, чинність адміністративних актів і процедура їх відкликання вже тривалий час перебувають під впливом права Європейських Співтовариств. Автономія національного адміністративно-процедурного права, на яку при цьому обов'язково слід зважати, дедалі більше зазнає впливу юридичних принципів європейського права. Новітній процес розвитку права свідчить про залучення до цього впливу права, що регулює відповідальність держави за шкоду, заподіяну публічним органом або посадовими особами, та тимчасового правового захисту. Змін зазнає також приватне право органів публічної адміністрації, зокрема законодавство про порядок розміщення державних замовлень. Підсумовуючи, можна зробити такий висновок: законодавство про організацію органів публічної адміністрації та вчення про джерела права, юридичні форми адміністративних дій, вчення про наслідки помилок, загальні принципи права, адміністративна процедура і, нарешті, модель адміністративно-правового захисту – всі вони «потрапили до гравітаційного поля адміністративного права Співтовариств» [45, с. 38–39].

З 2008 р. згідно з Повідомленням Комісії до Ради та Європейського Парламенту «Ширша Європа – сусідство: Нові рамки стосунків з нашими східними та південними сусідами» Україна належить до третьої категорії держав, які здійснюють адаптацію свого законодавства до *acquis communautaire* в статусі держави – сусіда [169, с. 10]. Така адаптація законодавства є більш гнучкою, але в той же час більш глибокою, порівняно з адаптацією в процесі

приєднання до ЄС. Це означає, що Україна в рамках своїх інтеграційних прагнень повинна не тільки привести пріоритетні сфери законодавства до відповідних вимог, але й впровадити спільні для всіх держав ЄС принципи.

Незважаючи на те, що кожна держава ЄС мала і має необмежену свободу щодо шляхів і заходів для досягнення результатів, передбачених договорами та вторинним законодавством ЄС, із часом серед держав-членів ЄС почали формуватися щодо цього спільні підходи та принципи. Це явище можна спостерігати і в адміністративному праві, а це має безпосередній вплив на імплементацію норм адміністративного права у систему адміністративного законодавства України [170].

Пряме застосування норм адміністративного права ЄС у правовому регулюванні держави є досить проблематичним, а звідси виникає проблема імплементації норм адміністративного права у національні правові системи. Визначення терміна «імплементація» в першу чергу пов'язане з тим, який зміст вкладається в поняття «імплементація». Можна говорити про імплементацію адміністративних норм на національному рівні, на противагу міжнародному рівню, адже імплементація може проходити і на міжнародному рівні.

На думку М. Баймуратова та С. Максименка, під міжнародним механізмом імплементації розуміється система правових і організаційних засобів як створюваних спільними зусиллями держав, так і використовуваних індивідуально з метою всебічної, своєчасної й повної реалізації прийнятих відповідно до міжнародного права зобов'язань. Водночас при дослідженні імплементації норм міжнародного права про свободу пересування і вибір місця проживання у право України М. Баймуратов та С. Максименко окреслюють процес імплементації «апроксимацією» – заміною одних нормативно-правових актів іншими, у тому чи іншому змісті близькими до вихідного у контексті гармонізації [171].

Щодо адміністративного права, структурованого на окремі галузі й інститути, норми права є складними системами, елементи яких рідко проявляють повну гармонію, тому погодженість і несуперечність у системі

адміністративного права у його формалізованій частині є головною метою і складним завданням.

На сьогоднішній день питання про гармонізацію вирішується одразу на декількох рівнях і безліччю процесуальних та інституціональних прийомів. Розрізняють декілька принципів рівнів гармонізації позитивного права. Нижчим є рівень узгодження елементів норми: у межах самої правової системи; у рамках одного акта за низкою ознак на підставі вимог юридичної техніки; у межах блоку (пакету) нормативних актів, пов'язаних одним предметом регулювання. Проблеми гармонізації виникають і при узгодженні норм у рамках різних галузей права, а також у співвідношенні приватно-правового і публічно-правового характеру, що вимагають гнучкої взаємодії галузей [171].

У 2000 р. В. Мармазов, І. Піляєв відмічали, що накопичується великий досвід гармонізації із законодавством країн Ради Європи, Європейського Союзу і країн Співдружності Незалежних Держав, де активно реалізується досвід рамкових, модельних законів та інших прийомів, що впливають на склад і зміст заінтересованих сторін [172, с. 124]. Як відзначалося вище, право ЄС має перевагу перед будь-яким внутрішнім правом, включаючи конституційне право країн ЄС. Принцип переваги містить не тільки зобов'язання законодавця приводити національне право у відповідність з вищим за рангом правом ЄС, а поряд з цим також вимагає, щоб виконавча влада та судочинство брали до уваги важливі поєднання права ЄС під час виконання своїх процедур (у поєднанні з принципом безпосередньої дії – *effet direct*), якщо ці положення є достатньо зрозумілими, конкретними та безумовними, щоб бути застосованими без додаткового акта реалізації (спільного або національного). Хоча дана концепція не йде так далеко, що національне право «*co ipso*» втрачає його чинність (перевага чинності). Але це все ж означає, що таке право, у випадку виникнення колізії, залишається поза увагою (перевага застосування).

Як зазначають М. Баймуратов та С. Максименко, на практиці принцип переваги означає:

- 1) країни ЄС не можуть реалізовувати або залишати чинним національне

право, яке суперечить праву ЄС;

2) органи управління та суди не можуть більше застосовувати прийняте «*ultra vires*» право або національне право, яке за своїм змістом регулювання суперечить праву ЄС;

3) матеріальні та формальні модалітети національного права не повинні бути менш сприятливими, ніж у разі процедури, яка належить до таких самих вимог відповідно за суто національним правом (заборона дискримінації), а також виходити за ті рамки, за наявності яких правове переслідування стає практично неможливим або надзвичайно ускладненим (принцип «*effet utile*» права ЄС) [171].

На думку Н. Сюр, яка досліджувала правову інтеграцію України до Європейського Союзу, право ЄС – це складний набір правових засобів та інструментів, які регулюють та спрямовують процеси європейської інтеграції у найважливіших сферах співробітництва [173].

Адміністративне право ЄС – самостійна правова система, яка розвивається власним шляхом, відрізняється від правових систем окремих держав, тісно інтегрованих до неї, і поєднує у собі риси, притаманні як міждержавним об'єднанням, так і міжурядовим організаціям. Адміністративне право ЄС органічно пов'язане з національним правом країн-учасниць, цей взаємозв'язок визначається кількома основними принципами імплементації:

1) можливість створення нового джерела національного права шляхом санкціонування дії норм іншої – міжнародної – правової системи;

2) забезпечення, у разі потреби, дії норм санкціонованого джерела права. При цьому така правотворчість: а) зумовлюється укладеним міжнародним договором, а тому є похідною від його положень; б) не може виходити за межі змісту міжнародного договору і повинна відповідати певним вимогам тлумачення норм міжнародного права; в) передбачає процедуру застосування міжнародно-правових норм, тобто встановлення порядку їхньої імплементації, що пов'язано з переглядом національного законодавства, із приведенням його у відповідність до міжнародного договору.

Будучи інструментом, котрий входить до механізму національної імплементації, імплементаційна правотворчість характеризується своєрідними передумовами, стадіями, суб'єктами, способами здійснення.

Варто звернути увагу на існування двох понять: створюване державою право (система права даної держави) і застосовуване у даній державі право. Слід зазначити, що другий комплекс значно ширший і складніший першого, оскільки поряд з власним правом держави він охоплює ті норми, що перебувають за рамками національного права, норми, що підлягають застосуванню або можуть бути застосовані у сфері внутрішньодержавної юрисдикції. Маються на увазі норми адміністративного права, прийняті державою і призначені для внутрішнього регулювання, та норми Європейського права, застосування яких у передбачених ситуаціях допускається окремими національними нормативно-правовими актами.

Але як адміністративне право ЄС, так і положення норм права можуть застосовуватися тільки з дозволу (санкції) норм національного права. Єдиною нормою такого дозволу є відсилання. У даному випадку можлива ситуація, коли в процесі імплементації практично буде здійснюватися трансформація, але при відсиланні доцільно говорити не як про перетворення норм Європейського права у норми національного права, а як про деякі зміни положень міжнародних договорів у процесі їхнього застосування усередині країни. Різні органи держави, застосовуючи правила міжнародних договорів, враховують при цьому характер соціального устрою держави, а також особливості її правової системи. Але це лише визначена зміна у процесі застосування, а не перетворення норм адміністративного права ЄС у норми національного права. Яскравим прикладом може слугувати імплементація норм ЄС у сфері адміністративного (організаційно-управлінського) та адміністративно-деліктного права у законодавство держави щодо дорожньо-транспортних пригод та Рекомендації N Res (2003) 16 Комітету Міністрів Ради Європи «Про виконання адміністративних рішень та судових рішень у галузі адміністративного права» – Закон України від 15 червня 2011 р. № 3513-VI «Про приєднання України до



Конвенції про право, що застосовується до дорожньо-транспортних пригод», зміни у Правилах дорожнього руху та відомчих нормативних актах МВС України та Міністерства інфраструктури України, Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху [24; 174; 175; 176; 177; 178].

Разом з тим дослідження існуючих теорій узгодження правових систем показує, що у вітчизняній теорії міжнародного права досить чітко і послідовно вивчена тактика і стратегія взаємодії міжнародного і внутрішньодержавного права, але немає концепції зближення правових систем держав, що, на нашу думку, має суттєве значення у виборі методології дослідження імплементації адміністративно-правових норм.

У даному випадку доцільно погодитися з дослідником В. Яременком, що у контексті віднесення правової системи ЄС до системи права, яка не входить у систему міжнародних норм і норм внутрішньодержавного права, важким є теоретичне обґрунтування гармонізації, так як правова система Європейського Союзу розглядається як нова правова система, що зумовлює необхідність досліджень взаємовпливів (взаємодії) систем міжнародного і внутрішньодержавного права, де правовою системою міжнародного права є право ЄС, а внутрішньодержавного права – правова система країни [179]. Враховуючи те, що представник німецької наукової школи Е. Шмідт-Ассманн вважає гармонізацію законодавства однією з умов ефективної імплементації норм адміністративного права ЄС у правову систему європейських країн, ми підтримуємо наукові погляди В. Яременка тільки у частині щодо адміністративного права, яке регулює сферу публічно-адміністративної діяльності самих адміністративних органів ЄС. «Концепція публічної адміністрації спільним простором відзначається протилежними принципами розмежування та кооперації. Якщо принцип розмежування визначає структуру, то принцип координації утворює функціональні компоненти європейської системи публічної влади» – вказана думка Е. Шмідт-Ассманна [45, с. 439]

тільки підкреслює обґрунтованість наших поглядів, а наукові дослідження російської вченої Л. Гаврилової, з погляду на адміністративно-деліктне право Німеччини, дає усі підстави стверджувати, що імплементація норм адміністративного права Європейського Союзу, незважаючи на складність конституційної моделі управління у Німеччині, не створює перешкод для ефективного застосування імплементованих норм [180, с. 55–67].

Відповідно, в нашій унітарній державі імплементація норм адміністративного права ЄС повинна здійснюватися на підставі розроблених українськими вченими механізмів імплементації з урахуванням досвіду щодо міжнародно-правових зобов'язань України у сфері прав людини, зовнішньої міграції, міжнародного морського та транспортного права, в основу реалізації яких покладено адміністративно-правові норми [181; 182; 183]. Для прикладу, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом», яка імплементує Директиви Ради ЄС: 91/440/ЄС від 29 липня 1991 р. про розвиток залізничних доріг Співтовариства; 95/18/ЄС від 19 червня 1995 р. про ліцензування підприємств залізничного транспорту; 96/49/ЄС від 23 липня 1996 р. про наближення законів держав-членів про перевезення небезпечних вантажів залізницею; Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС: 2000/18/ЄС від 17 квітня 2000 р. щодо мінімальних екзаменаційних вимог до консультантів у справах перевезення небезпечних товарів автомобільним, залізничним або річковим транспортом; 2001/14/ЄС від 26 лютого 2001 р. про розподіл пропускнуої спроможності залізничної інфраструктури, стягування зборів за користування залізничною інфраструктурою та сертифікації на відповідність вимогам безпеки; 2004/49/ЄС від 29 квітня 2004 р. про безпеку залізниць [48–52; 184; 185].

Подібна імплементація норм адміністративного права до українського законодавства по окремих напрямках відбувається не тільки стосовно законодавства ЄС, але й відповідно до законодавства США, Канади, Росії, Польщі, ФРН, Нідерландів і інших країн, на що спрямовано відповідну технічну

допомогу у вигляді різних проектів з метою вдосконалення законодавства і практики його застосування по окремих напрямках. Як правило, пріоритети обмежуються комерційним правом і правами людини, а також зміцненням судової влади. Не можна сказати, що подібна діяльність носить негативний характер, оскільки все-таки об'єктивно наближає правову систему України до правових стандартів розвинених західних демократій [186].

Погоджуючись з думкою В. Гаврилова [187], імплементація норм адміністративного права зарубіжних країн може бути зведена до наступного:

1. Міжнародне та внутрішнє право являють собою два різні правопорядки. Тому перше може бути безпосереднім регулятором відносин у сфері дії другого тільки з санкції відповідних національно-правових норм.

2. Якщо норми міжнародного права направлені на регулювання відносин між національними суб'єктами різної державної належності, то вони, як правило, є самовиконуючими і мають на території країни пряму дію (використовується метод відсилання).

3. У випадках, коли норми міжнародного права призначені для регулювання політичних відносин, що виходять за межі державного кордону, національне право з метою імплементації відповідних адміністративно-правових норм тільки позначає нормативну основу функціонування та взаємодію державних органів і посадових осіб у процесі виконання ними положень конкретного міжнародного акта.

4. Процедура імплементації норм міжнародного права являє собою органічне поєднання правотворчої (де це необхідно) та організаційно-виконавчої діяльності.

Дослідження імплементації норм адміністративного права зарубіжних країн у систему законодавства України дозволило зробити наступні висновки:

- адміністративне право, що діє в державі, є сукупністю усіх нормативних приписів, які підлягають реалізації у сфері внутрішньодержавних відносин і (або) діючих у межах юрисдикції нашої держави та компетенції її органів, охоплює не тільки національне право, але

й визнані та ті, що застосовуються в Україні, імplementовані норми міжнародного права та норми права зарубіжних країн. Указані обставини зумовлені появою й дією на території країни механізму імplementації норм адміністративного права зарубіжних країн у систему адміністративного законодавства України, що розглядається як комплекс відповідних систем права. При цьому кожна нормативна складова такого комплексу зберігає власну самостійність та системну належність. 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 імplementація останніх може здійснюватися лише в разі системного поєднання міжнародно-правових та національно-правових імplementаційних заходів, що є тривалим і послідовним процесом наближення правової системи України, враховуючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику правозастосування, до правової системи держави-позичальника норми відповідно до критеріїв, що визначають доцільність та ефективність реалізації адміністративно-правових норм зарубіжної країни (або об'єднання країн) щодо регулювання суспільних відносин у державі;

- імplementація адміністративно-правових норм становить процес наближення національного законодавства у сфері державного управління до законодавства ЄС за допомогою методів правотворчості, планування, координації та контролю, водночас є складовою інтеграції України, передумовою гармонізації законодавства із законодавством держав-членів ЄС, а також важливим елементом адміністративно-правової реформи в державі.

### **2.3 Місце та значення адміністративно-правових дефініцій у логіко-структурній побудові норм адміністративного права**

У трансформаційних змінах, що відбуваються сьогодні в Україні, пріоритетна роль належить праву, функціонуючому у вигляді цілісної правової системи, що відображає цілісний правовий світ, який має свою життєву організацію, джерела, архетипи, історію.

В основу соціального регулювання покладені суспільні відносини, пов'язані з різноманітною людською діяльністю та підкоряються правилам можливої і належної поведінки, що виробляється в процесі соціальної взаємодії. Дані правила складаються під впливом двох зустрічних тенденцій, поєднаних відповідно з об'єктивними і суб'єктивними детермінантами функціонування соціуму. У першому випадку суспільні відносини складаються переважно стихійно під впливом об'єктивних закономірностей соціального розвитку, у другому – під контролем людей, в залежності від їх суб'єктивних волеустановлень. Стрімкий розвиток суспільних відносин, особливо в управлінському секторі, також став одним із факторів, що впливають на потребу в гранично точних, але в той же час доступних нормативно-правових актах.

Дефініція як мікротекст, її структура, питання узгодження структурних частин між собою, розташування контекстів розглядаються, зокрема, в роботах Т. Канделаки, Д. Розенталя, Т. Антонової, Д. Горського, Т. Котарбинського, К. Попа та ін. Однак у роботах цих авторів дефініції досліджено, відповідно, тільки в мовному, або в логічному аспектах. Фундаментальні наукові праці, у яких адміністративно-правові дефініції було б проаналізовано всебічно, на жаль, відсутні.

Адміністративно-правові дефініції включаються до механізму нормативно-правового регулювання управлінських відносин в якості юридичного засобу відображення явищ, процесів і потреб розвитку. Вони мають свою юридичну природу, під якою розуміється юридична характеристика правового явища, що виражає структуру, місце і роль цього явища серед інших

правових явищ у відповідності з його соціальної природою [188, с. 227].

У рамках розкриття юридичної природи адміністративно-правових дефініцій цілком обґрунтовано розгляд їх місця в адміністративно-правовому регулюванні. На думку І. Погрібного, таке дослідження припускає виділення основних рис адміністративно-правових дефініцій через аналіз співвідношення з іншими адміністративно-правовими явищами, і насамперед з нормами права [189]. Даний напрямок дослідження носить принциповий характер, оскільки до цього часу досить поширеною (якщо не пануючою особливо у російській юридичній науці) залишається традиційна позиція, згідно з якою структурне різноманіття правового регулювання зводиться до норм права, а правові дефініції розглядаються лише як допоміжні юридико-технічні засоби, що не мають самостійного значення. Такий підхід характерний для багатьох представників загальної теорії права, а також більшості адміністративістів і фахівців в області інших галузевих юридичних наук (наприклад, у цивільному праві [190]).

За часів розвитку радянської теорії загальної адміністративної деліктології М. Байтин і В. Бабаєв, розглядаючи класифікацію та особливості різних видів правових норм, приходять до висновку про існування норм-дефініцій, тобто правових норм, що містять повне або неповне визначення правових понять [191; 192, с. 162]. О. Лейст формулює свою позицію щодо змісту права і нормативних правових актів наступним чином: основним джерелом (формою) російського права (у контексті історії до 1917 р.) є нормативні акти, в текстах яких (розділах, частинах, статтях) викладаються правові норми; у законах та інших нормативних актах немає нічого власне юридичного, крім формулювань прав, обов'язків, умов їх виникнення, а також заборон і санкцій за їх порушення [193]. Указана наукова позиція знайшла своє відображення у поглядах представника Львівської наукової школи Г. Федущак-Паславської щодо політико-правової думки в Україні (XVII – поч. XX ст.) [194].

На думку М. Марченка, оскільки право складається з норм, викладених за допомогою правових приписів, закріплені у тексті нормативного акта

обґрунтування нормативного акта, фактичні твердження, програмні положення, заклики, декларації, правила спільного проживання, політичні норми і принципи не пов'язані з механізмом правового регулювання [195, с. 460, 463, 465]. Ідентичність тексту нормативного правового акта та правової норми обґрунтовує Л. Чулінда. Правовий текст вона розглядає як зовнішню форму права, спосіб зовнішнього вираження змісту правової норми, за допомогою якого ця норма отримує загальнообов'язкове значення, як засіб творення позитивного права, яке не існує поза встановленою і захищеною державою текстуальною формою [196, с. 9–10]. Про дефіційні норми як один із елементів системи нормативних узагальнень вказують С. Алексєєв, О. Скакун та інші автори [43, с. 104; 16, с. 282].

Про існування дефіційних норм, що представляють адміністративно-правові дефініції найбільш важливих базових понять, говорять і інші представники юридичної науки [197]. Очевидно, що подібні висновки є результатом традиційних відомостей всього різноманіття змісту адміністративного права та законодавства щодо правових норм. О. Остапенко відзначає, що адміністративне право являє собою сукупність норм, тобто правил поведінки, встановлених або визнаних і підтримуваних державою [35; с. 10–13].

Водночас суперечливою виглядає точка зору щодо співвідношення правових дефініцій і норм права дослідників проблем логіки в правотворчій та правозастосовній діяльності. Розкриваючи поняття правової дефініції, вони характеризують її як цілком самостійне явище, що представляє собою логічну рівність, з однієї сторони якої знаходиться *definiendum*, тобто поняття, яке визначається, а з іншої – *definiens*, тобто те поняття, за допомогою якого визначається *definiendum*. У той же час адміністративно-правові дефініції понять розглядаються як визначення, що наводяться безпосередньо в тексті правової норми, які є обов'язковими і є частиною правової норми [198, с. 275, 278].

Розглянуті точки зору у гносеологічному плані відображають юридико-

доктринальне трактування права. Текстуальна форма нормативного правового акта повинна виражати специфіку правового регулювання суспільних відносин, яка, відповідно до юридико-доктринального трактування права, полягає в тому, що правове регулювання здійснюється за юридико-логічною моделлю норми права, що представляє собою системне ціле гіпотези, диспозиції і санкції. Тому окремі фрагменти тексту нормативного правового акта мають юридичне значення лише як форми вираження окремих елементів права у їх взаємозв'язку з текстуально вираженими іншими її елементами. Звідси виникає дуже категоричний висновок, згідно з яким все, що не пов'язано з елементами норми права, засмічує текст нормативного правового акта, порушує юридичну логіку його побудови, ускладнює розуміння і застосування його приписів і підлягає усуненню [199, с. 427].

Характерним є те, що аналогічні погляди протягом значного періоду не отримали аналітичного обґрунтування. А. Ушаков, досліджуючи у 60-ті рр. ХХ століття законодавчу стилістику, визнаючи самостійне значення правових дефініцій у змісті законодавчих актів, вважав, що визначення, які надаються термінам у самому законі і тим більше за допомогою нормативного тлумачення, тільки ускладнюють і захаращують законодавство [200, с. 172].

Таким чином, представники юридико-доктринального трактування адміністративного права, визнаючи фактичне існування правових дефініцій, розглядають їх не як самостійний елемент адміністративно-правового регулювання, а як модифікацію одного із специфічних проявів правових норм. Тим часом навіть основоположник сучасного нормативізму Г. Кельзен, розуміючи право як систему норм, бачив підстави нормативності позитивного права, тобто права, закріпленого в законодавчих актах, не у ньому самому, а в якійсь трансцедентально-логічно-постулатній «основній нормі», яка не є нормою позитивного права [199, с. 387–389].

Видається, що фактичне ототожнення адміністративно-правових дефініцій і правових норм не є обґрунтованим і плідним як у теоретичному, так і в практичному відношенні. Така позиція не дозволяє показати місце і роль у



механізмі адміністративно-правового регулювання всього комплексу елементів структури адміністративного права, у тому числі адміністративно-правових дефініцій. Крім того, як наголошується в літературі, зведення всього різноманіття елементного складу механізму адміністративно-правового регулювання до сукупності різних видів правових норм дезорієнтує законодавців і правозастосовників, оскільки нормативне закріплення і реалізація різних адміністративно-правових феноменів має свою специфіку. На думку В. Авер'янова, деякі адміністративно-правові норми безпосередньо не виконують функцію організації та регулювання управлінських відносин. Їх службове призначення в іншому – у сприянні функції організації й регулювання управлінських відносин. Це сприяння здійснюється в результаті або визначення тієї чи іншої ситуації, того чи іншого явища, або презумпції. Перша група норм може бути визначена як норми-дефініції, друга – як норми-презумпції [34, с. 105–106].

Тривалий час законодавець не звертав уваги на необхідність норм-дефініцій, і це не сприяло правильному й однаковому застосуванню законів, адекватному їх тлумаченню. Нині становище поступово змінюється, і законодавець дедалі частіше звертається до норм-дефініцій щодо роз'яснення свого ставлення до того чи іншого поняття, яке використовується у правовому акті. Прикладом можуть слугувати Закони України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» та «Про особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення в період проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні» [201; 202].

Фактичне ототожнення адміністративно-правових дефініцій з нормами права не узгоджується з етимологією цих термінів. Як відомо, норма (лат. *norma*) означає правило, точний припис, зразок, мірило, а дефініція (лат. *definitio*) – визначення якого-небудь поняття, що відображає його істотні ознаки [203, с. 216; 204, с. 108]. Уже саме етимологічна різниця, як зазначає

Ю.Кудрявцев, не дає підстав однозначно вирішувати питання про визнання нормами права дефініцій, що містяться в тексті нормативних актів і носять характер фактичного твердження [205, с. 63–64].

Однак наукові розвідки Ю. Кудрявцева (80-і рр. ХХ століття) не враховують особливостей комунікаційної функції права як властивості, що дозволяє праву бути засобом і формою цивілізованого спілкування між соціальними суб'єктами, що виявляється у двох видах – координації дій і трансляції інформації [206, с. 11]. Відповідно, погляд з позиції етимології термінів «норма права» та «дефініція», з врахуванням моделей комунікації (Г. Лассуелла, К. Шеннона, Р. Якобсона, Ю. Лотмана) [206, с. 28], не дає змоги однозначно підходити до вказаного питання.

З огляду правових параметрів комунікації, розглядаючи позицію науковців, які фактично ототожнюють адміністративно-правові дефініції з нормами права, не можна не визнати той тісний зв'язок, в якому вони перебувають і який легко виявляється в процесі аналізу адміністративного законодавства. Найбільш переконливим підтвердженням цього зв'язку є, наприклад, випадки використання дефініцій в якості одного з елементів норм адміністративного законодавства. Так, у формі дефініцій часто формулюються юридичні факти, які складають зміст гіпотез відповідних адміністративно-правових норм. У цій якості адміністративно-правові дефініції знайшли своє закріплення, наприклад, у ст. 24. «Види адміністративних стягнень» КУпАП, що містять визначення понять попередження; штраф; громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт, які у подальшому отримали відповідне трактування у ст.ст. 26, 27, 30-1, 31, 32 понять конкретних видів правопорушень, зокрема дрібного хуліганства (ст.173) та ін.

Однак навіть будучи закріпленими в гіпотезі правових норм, правові дефініції виступають стосовно них первинним елементом механізму адміністративно-правового регулювання. Лише при настанні відповідних обставин, закріплених у визначенні поняття, що становить зміст гіпотези правової норми, передбачені цією нормою правові наслідки трансформуються в

суб'єктивні права і обов'язки конкретних суб'єктів адміністративних правовідносин. Наприклад, тільки у разі фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами, що мають функції відеозапису, до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху притягаються власники або співвласники транспортних засобів. За наявності обставин, які свідчать про вчинення порушення у сфері безпеки дорожнього руху іншою особою, власник (співвласник) транспортного засобу може протягом десяти днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу повідомити про відповідні обставини (транспортний засіб знаходився у володінні чи користуванні іншої особи, вибув з його володіння внаслідок протиправних дій інших осіб тощо) орган, що виніс постанову про накладення адміністративного стягнення. На період з'ясування та перевірки обставин вчинення порушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксованого технічним засобом у автоматичному режимі, виконання постанови про накладення адміністративного стягнення щодо власника транспортного засобу зупиняється до моменту встановлення особи, яка вчинила це правопорушення (ст. 14-1. Відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів).

Згідно з нормою ст. 19 КУпАП особа, яка вчинила передбачені законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, дії при захисті державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установленого порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння посягаючому шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони, не є адміністративним правопорушенням. Очевидно, що конструювання даної адміністративно-правової дефініції стало першою і головною задачею на етапі створення даної правової норми. Правові наслідки дії особи є елементом другого порядку, залежних від визначення поняття перевищенням меж необхідної оборони.

Адміністративно-правові дефініції можуть отримувати нормативне закріплення не тільки в якості юридичних фактів, які складають зміст гіпотез

правових норм, але і як визначення понять найбільш важливих суб'єктивних адміністративних прав і обов'язків. Наприклад, у ст. 17 КУпАП міститься норма, яка говорить, що особа не підлягає адміністративній відповідальності, якщо вона діяла в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або яка була в стані неосудності. При цьому дане право визначається за обставин, передбачених статтями 18, 19, 20 КУпАП. У ст. 51 КУпАП закріплюється поняття викрадення чужого майна: шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати.

У розглянутих вище прикладах адміністративно-правові дефініції не трансформуються у правові норми, а проявляють себе як особливе правове явище, що виступає юридичним виразом різних елементів механізму адміністративно-правового регулювання. До речі, ці приклади ставлять під сумнів точку зору щодо ідентичності структури правових дефініцій і норм-приписів. У даному випадку, як доказ певної логічної структури правового поняття, закріпленого в законі, використовують, зокрема, зміст статей КУпАП, в яких дається визначення понять порушення правил ведення первинного обліку та здійснення контролю за операціями поводження з відходами; виробництво продукції з відходів чи з їх використанням без відповідної нормативно-технічної та технологічної документації; змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу, порушення правил передачі відходів, порушення вимог законодавства у сфері хімічних джерел струму [207].

Водночас елементи структури норми-припису можна вивести з будь-якого адміністративного законодавства. Однак будь-яка адміністративно-правова дефініція, у тому числі і закріплена в гіпотезі правової норми, містить у собі визначення поняття, формулювання якого має свої специфічні закони (способи). У зазначеному аспекті, на думку С. Кость, найскладнішим завданням щодо тексту правової комунікації є розкриття розуміння замислів і намірів комуніканта у контексті аналізу, у тому числі історичних обставин, традицій, тривалості зв'язків, що вимагає більш всеохопної інтерпретації правового

дискурсу [206, с. 71]. Водночас на думку Д. Розенталя, Є. Джанджакової, М. Кабанової адміністративно-правова дефініція повинна включати в себе, як правило, чотири структурних елементи: поняття, що визначається (те, що визначається); предикат (те, що говориться про поняття, яке визначається); родову ознаку (якість, притаманну низці споріднених предметів або явищ); видову відмінність (якість, властиву тільки поняттю, що визначається) [208, с. 362]. Про використання законодавцем основних із перерахованих структурних елементів свідчить ряд адміністративно-правових дефініцій, наприклад, що містяться в статтях КУпАП, які розкривають поняття відповідальності посадових осіб, військовослужбовців, іноземців, осіб без громадянства та ін.

Правила формулювання структурних елементів правових дефініцій законотворчими органами є самостійним предметом дослідження.

Адміністративно-правові дефініції є самостійними, специфічними, відмінними від норм права елементами механізму адміністративно-правового регулювання, що представляють собою короткі визначення використовуваних в адміністративному законодавстві понять. Вони характеризуються найбільш високим рівнем узагальнення істотних ознак правових явищ, передують нормативному закріпленню адміністративних прав і обов'язків, мають відмінну від правових норм структуру.

У той же час адміністративно-правові дефініції можуть перебувати з нормами права в тісному структурно-функціональному зв'язку. Цей зв'язок виражається у використанні визначень різних адміністративно-правових понять для законодавчого закріплення змісту різних елементів правових норм.

Вся проблематика юридичної структури норми доповнюється і не менш складною проблематикою логічної структури. Ця структура охоплює в логічних поняттях і їх зв'язках юридичну структуру, але має цілком самостійне значення.

Взаємопов'язаність гіпотези, диспозиції, санкції охоплюється формулою «якщо-то-інакше». «Якщо» – ця умова дії норми права, «то» – саме правило поведінки, «інакше» – це ті несприятливі наслідки, які виникають у правопорушника.

Але це не єдина логічна структура правової норми. Інша структура будується на виділенні так званих модулів, які формалізують зміст самого правила поведінки. Це вже логічна структура самого правила поведінки. Таких модулів п'ять: адресату дозволено, заборонено, адресат правосильний, адресат повинен, адресату байдуже.

Дійсно, всі правила поведінки зводяться до дозволів, заборон, правочинності, обов'язків, юридичної байдужості. Байдужість права до тих чи інших життєвих обставин може полягати й у відмові регулювати відповідні відносини, втім, це може бути і пробіл у правовому регулюванні. Але хоча цих модулів всього п'ять, їх різне логічне поєднання дає все різноманіття правил поведінки, зрозуміло, не за конкретним змістом, а за логічним визначенням.

Структура виділяється у практичних цілях – для чіткого визначення адресатом норми, що від нього вимагає правовий припис.

Логічний напрям у теорії права в останні роки отримує поширення, з'явилися роботи про логіку права як один із видів деонтичної (розпорядчої, нормативної) логіки. «Логічне значення правових норм таке ж, – писав ще в 1907 р. відомий дореволюційний юрист Г. Шершеневич, – яке надається аксіомам у науках теоретичних: як і аксіоми, правові норми не підлягають обґрунтуванню й доведенню, а є вихідним моментом для укладення» [209]. Логічна структура органічно пов'язана з соціологічною структурою адміністративно-правової норми, що визначається в соціологічних поняттях – сенс, мета, призначення норми. Соціологічна структура розкривається при тлумаченні норми права, в процесі її реалізації.

Норма права завжди «одягнена» у словесну оболонку, граматичні форми, твердження, судження, визначення, поняття. Виділити її з різних словесних форм, чітко сформулювати – наукове та прикладне завдання. Теорія права допомагає цього процесу, розглядаючи способи викладу норми права та відмінність норми права від індивідуальних приписів.

Виділяють кілька способів викладу правових норм у нормативно-правових актах та інших джерелах права. Норма права і стаття нормативно-

правового акта в адміністративному праві повністю збігаються (наприклад, адміністративно-деліктне право). Кілька норм права містяться в одній статті, або одна норма права (її елементи) міститься в декількох статтях.

Способи викладу правових норм у розділах, статтях, главах, параграфах, пунктах, абзацах, частинах нормативно-правових актів мають інформаційну природу. Деякі вчені взагалі визначають результати викладу норм права в актах як інформаційну структуру норми права. Але справа, звичайно, не в позначеннях, а в тому, що інформаційна структура допомагає у пошуках елементів норми права для практичної реалізації. Тому конструкція «інформаційної структури» також має наукове і прикладне значення.

Вододіл між нормами права та індивідуальними правовими документами також проходить за наявності або відсутності у правовому акті елементів норми права, її логічних структур, за ознаками норми права. На думку М. Чинної, дефініція являє собою загальнообов'язковий державно-владний припис, який містить у собі критерії відмінності зазначеного в ньому об'єкта, що має значення для права, від інших, викладений у формі самостійного речення або включений до складу іншого положення, де в одній частині знаходиться визначуване, в іншій – визначальне, які здатні до взаємозамінності [197].

Водночас А. Хворостянкіна вказує, що у логіці операція, що розкриває зміст поняття, називається визначенням. При цьому результатом такої логічної операції є судження, що розкриває зміст поняття, або дефініція. Тим часом будь-яке визначення не повністю відображає предмет, воно бере у предмета тільки істотні ознаки і полишає поза своїм змістом низку інших ознак, якими він наділений. Водночас сукупність таких істотних ознак має бути достатньою для виконання двох пізнавальних (гносеологічних) завдань, що виконує визначення: з'ясування властивостей визначуваного предмета та відмежування його від інших суміжних предметів чи явищ [210].

Дефініція є видом логічного визначення в значенні вербального речення (граматично оформленого поєднання слів, що виражає закінчену думку). Як логічному визначенню їй властиві: а) особлива структура, що включає

визначуване, визначальне, предикативний зв'язок; б) взаємозамінність визначуваного і визначального у будь-якому контексті нормативно-правового акта; в) зміст її утворюють критерії відмінності одного об'єкта від інших; 4) призначення її полягає в розмежуванні, ідентифікації предметів, явищ і процесів, а також в уточненні значення вжитих в нормативно-правовому акті термінів.

Власні ознаки дефініції наступні: а) вона є державно-владним приписом; б) характеризується загальнообов'язковістю при тлумаченні і застосуванні положень нормативно-правового акта; в) діє тільки у системі з регулюючими і охоронними документами, що містять обумовлений термін; 4) об'єкт, що визначається, завжди має значення для права [197].

Зміст дефінітивного припису складають ознаки визначуваного поняття та зв'язки, що їх поєднують. У системі вони утворюють критерії відмінності одного об'єкта від іншого, завдяки чому досягається можливість ідентифікації понять.

У законодавстві адміністративно-правова дефініція представлена у двох зовнішніх формах: у вигляді окремого речення – формули, спрямованої на розкриття змісту визначуваного терміна, або у вигляді сегмента іншого речення, основною цільовою установкою якого не є вираз дефініції.

Функції адміністративно-правової дефініції обумовлюють їх роль у нормативно-правових актах. На відміну від більшої частини самостійних регулятивних та охоронних приписів, що містяться в законодавстві, адміністративно-правова дефініція, як правило, безпосередньо нічого не регулює і не охороняє, вона спрямована на розмежування, розрізнення та ідентифікацію понять, у результаті чого відбувається з'ясування змісту зазначених приписів. За допомогою дефініцій досягається правильне розуміння законоположень зацікавленими особами, внутрішня узгодженість і несуперечність законодавства, а також найбільш зручний для сприйняття економічний виклад нормативно-правового матеріалу.

Займаючи порівняно невелике місце в тексті нормативно-правового акта,



адміністративно-правові дефініції мають велике значення для його ефективної реалізації.

Поява дефініцій у адміністративних нормативно-правових актах, їх вдосконалення невідривно пов'язано з розвитком суспільних відносин, а також з усвідомленням необхідності ефективної реалізації закріплених прав людини.

По-перше, із зростанням виробництва, проведенням реформ з'явилася необхідність у врегулюванні все більшої кількості видів громадських відносин, що змусило законодавця більш економно використовувати нормативно-правовий матеріал, застосовувати загальні правові положення, серед яких – статті-дефініції, що забезпечують точність і ясність тексту.

По-друге, коли до прав людини і громадянина з'явилося ставлення як до таких, що визначають сенс, зміст і застосування законів, виник обов'язок законодавця викладати їх в нормативно-правових актах таким чином, щоб забезпечити їх однакове тлумачення і застосування, а також не допустити свавілля з боку влади. Одним із способів такого забезпечення стали виступати адміністративно-правові дефініції.

Якщо законодавець зацікавлений врегулювати відносини належним чином із забезпеченням, гарантуванням прав особистості, він, уникаючи двозначності, дає пояснення значення всіх малозрозумілих спеціальних і правових термінів, що використовуються у тому або іншому акті, викладає їх зміст найбільш повно, найбільш зручно розташовує визначення в тексті.

Дефініції, що містяться в законодавстві, є вербальними, експліцитними, явними. При класифікації за різними критеріями вони можуть бути: номінальними або номінально-реальними; аналітичними або синтетичними; реєструючими, уточнюючими або перекваліфікуючими; предикативними або непередикативними; відображають якісні, кількісні, оціночні, часові характеристики понять; генетичними, за родом і видовою різницею, за визначенням прав та обов'язків учасників правовідносин, умов чого-небудь, компетенції органу; галузевими; містяться в різних видах нормативно-правових актів; розташовані в різних частинах нормативно-правового акта; розкривають

правові або неправові поняття; викладені у вигляді речень або входять до складу інших приписів.

Виділення зазначених видів дефініцій за різними критеріями дозволяє закласти свого роду «фундамент» для створення і розміщення в законодавстві цих державно-владних приписів.

Включати дефініції до нормативно-правових актів потрібно в наступних випадках: а) якщо поняття є правовим і при цьому має ключове значення, тобто за його допомогою досягається загальний цільовий сенс конкретного нормативно-правового акта; б) якщо неправове поняття становить основу і специфіку регульованих відносин, і термін, що означає поняття, не є загальноживаним, а його зміст – не загальновідомим, тобто коли поняття позначено вузькоспеціальним терміном або іноземним словом; в) якщо при включенні до тексту нормативно-правового акта загальноживане слово переосмислюється, в результаті чого воно набуває іншого значення, ніж зазвичай; г) якщо слово у звичайному мовленні має кілька значень; д) якщо для цілей конкретного нормативно-правового акта важливі окремі аспекти поняття.

Варіанти розміщення дефініції в тексті нормативного акта найбільш повно описують М. Чиннова та з позиції правової комунікації О. Берг [211]. Кожен із варіантів має свої позитивні і негативні сторони, що обумовлено низкою обставин:

1) Для кращого з'ясування і тлумачення положень нормативно-правового акта визначення краще давати відразу ж при першому згадуванні терміна в тексті. У цьому випадку зміст і значення терміна будуть сприйматися у контексті, де можуть міститися додаткові характеристики поняття. За допомогою зазначеного способу воно буде формуватися більш логічно. Однак якщо робота над текстом нормативно-правового акта не передбачає вивчення його положень по порядку, пошук визначення при такому розміщенні ускладнений.

2) Для створення структурної зручності викладу тексту і полегшення пошуку значення потрібних термінів усі законодавчі дефініції можуть

розміщуватися в окремій статті, найчастіше на початку нормативно-правового акта. Однак при цьому постійно доводиться звертатися до початку тексту. У зв'язку з цим вміщення всіх визначень в одну статтю не припустимо для великих нормативно-правових актів, в першу чергу кодексів, що містять значну кількість понять.

3) Іноді доцільний комплексний спосіб розміщення дефініцій, коли поряд з присвяченою їм окремою статтею до тексту закону додатково включаються визначення понять, які не ввійшли при першій їхній згадці. Тут велике значення має розрізнення «основних» і «неосновних» понять, з яких тільки перші повинні бути виділені в окрему статтю. В основі поділу лежить не значущість поняття і важливість його для розуміння закону, а поширеність терміна, що визначає його, по всьому тексту. Виходячи з цього, неосновними поняттями можна визнати ті, які застосовуються тільки на певній ділянці закону, наприклад, в рамках однієї статті або глави, а основними – які застосовуються протягом всього тексту.

4) Дефініції можуть бути розташовані в примітках. Однак з огляду на те, що використання приміток у законодавстві саме по собі має ряд недоліків (зокрема, подовжує посилення на закон і ускладнює його цитування; у повсякденній правосвідомості присутній стереотип щодо другорядності, малозначущості приміток), то останні відбиваються на дефініціях, вміщених у примітках [212].

Щоб ефективно виконувати властиві адміністративно-правовій дефініції функції, вона повинна відповідати лінгвістичним, фактичним і логічним вимогам. Призначення першої групи правил полягає в забезпеченні мовної загальнодоступності приписів у поєднанні з їх юридичною точністю. Фактичні правила спрямовані на досягнення відображення у визначальному саме того сенсу, який вкладав законодавець у визначуване поняття. Логічні вимоги сприяють правильності дефінітивного судження, що важливо для подальшого тлумачення законодавчого тексту, яке здійснюється за законами логіки.

Методи формулювання адміністративно-правових дефініцій залежать від

виду останніх. Для створення аналітичних дефініцій застосовують індуктивний, словотворчий і інтуїтивний методи, які взаємодіють і доповнюють один одного. Всі вони припускають аналіз або визначувані предметів, явищ, процесів, або склад слова, що позначає їх.

Синтетичні дефініції створюються у зворотному порядку: для вже готового виразу як системи визначальних ознак вводиться спеціальний термін.

Використання адміністративно-правових дефініцій при тлумаченні законоположень вимагає підпорядкуванню низці правил: а) якщо термін визначено у цьому ж законі (підзаконному акті), то для тлумачення його положень, що містять вказаний термін, достатньо замінити останній визначальною частиною дефініції; б) якщо припис, що інтерпретується, та визначення, що міститься в приписі терміна, розташовані у різних нормативно-правових актах, то основне правило тлумачення зводиться до наступного: по-перше, необхідно з'ясувати, чи є в системі законодавства дефініція незрозумілого терміна, по-друге, виявити функціональний взаємозв'язок між нормативно-правовими актами, один з яких містить припис, що тлумачиться, а інший – дефініцію необхідного слова, по-третє, встановити, що дефініція відноситься саме до терміна конкретної статті, яку інтерпретуємо.

У тих випадках, коли законодавча дефініція з якоїсь причини відсутня, але в ній є потреба, необхідно використовувати визначення, дані Конституційним Судом України, Рекомендаціями Президії Вищого адміністративного суду України, або Пленуму Верховного Суду України щодо нормативних актів, виданих до прийняття Закону «Про судоустрій і статус суддів» [213].

Дослідження місця та значення адміністративно-правових дефініцій у логіко-структурній побудові норм адміністративного права дозволило зробити наступні висновки:

- адміністративно-правова дефініція являє собою загальнообов'язковий державно-владний припис, який містить критерії відмінності визначеного в ньому об'єкта, що має значення для права, від інших, 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 (тобто дозволяють дізнатися, що саме мав на увазі законодавець, вдаючись до використання будь-якого терміна), але й розкриває правовий зміст та здатність викликати ті чи інші правові наслідки;

- адміністративно-правові дефініції є правовим засобом законодавчої техніки. Застосовуючи дефініції, формулюють поняття, що вживаються в текстах нормативних актів, завдяки чому останнім надається узгодженість, а сформульовані поняття є основою змісту документа. За допомогою дефініцій суб'єкти правотворчої діяльності визначають способи для вирішення правових завдань і досягнення соціальних цілей шляхом орієнтації на методологічний арсенал системного підходу з виокремленням суб'єктного, нормативного, інтелектуально-психологічного, діяльного, результативного складників;

- особливість викладу адміністративно-правових дефініцій як правових засобів проявляється в тому, що вони застосовуються і призводять до юридичних наслідків не самі по собі, а в рамках і спільно з нормою права або нормативним правовим актом, до складу якого вони входять. При цьому норма, її зміст, у відомому сенсі, стають конкретизацією того, що визначено в дефініції, а дефініція тим самим її стрижнем, що визначає спрямованість правового впливу, його ефективність;

- функції адміністративно-правових дефініцій обумовлюють їх роль у нормативно-правових актах. На відміну від більшої частини самостійних регулятивних та охоронних приписів, що містяться в законодавстві, дефініція, як правило, безпосередньо нічого не регулює і не охороняє, вона спрямована на розмежування, розрізнення та ідентифікацію понять, у результаті чого відбувається з'ясування змісту зазначених приписів. За допомогою дефініцій досягається правильне розуміння законоположень зацікавленими особами, внутрішня узгодженість та несуперечність законодавства, а також найбільш зручний для сприйняття й економічний виклад нормативно-правового матеріалу.

## Висновки до розділу 2

Дослідження динаміки і статички нормативно-правових визначень в адміністративному законодавстві України дають можливість зробити наступні висновки:

- розподіл суб'єктів застосування норм адміністративного права на категорії дозволяє виявити певні теоретичні та практичні проблеми у сфері регулювання суспільних відносин управлінського характеру, які повинні бути вирішені в результаті детального диференційованого підходу 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 певної динамічності щодо регулювання суспільних відносин, що безпосередньо впливає на ефективність правового регулювання.

Категоризація суб'єктів застосування норм адміністративного права дозволяє створювати легітимні дефініції, які виключають умовність і вносять ясність і точність;

- адміністративне право, що діє в державі, є сукупністю усіх нормативних приписів, які підлягають реалізації у сфері внутрішньодержавних відносин і (або) діючих у межах юрисдикції нашої держави та компетенції її органів, охоплює не тільки національне право, але й визнані та ті, що застосовуються в Україні, імplementовані норми міжнародного права та норми права зарубіжних країн. Указані обставини зумовлені появою й дією на території країни механізму імplementації норм адміністративного права зарубіжних країн у систему адміністративного законодавства України, що розглядається як комплекс відповідних систем права. При цьому кожна нормативна складова такого комплексу зберігає власну самостійність та системну належність. 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 останніх може здійснюватися лише при системному поєднанні міжнародно-правових та національно-правових заходів, що є тривалим і послідовним процесом наближення правової системи України, враховуючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику правозастосування, до правової системи держави-позичальника норми відповідно до критеріїв, що визначають доцільність та ефективність реалізації адміністративно-правових норм зарубіжної країни (або об'єднання країн) щодо регулювання суспільних відносин у державі;

- адміністративно-правова дефініція – це загальнообов'язковий державно-владний припис, який містить критерії відмінності зазначеного в ньому об'єкта, що має значення для права, від інших, викладений у формі самостійного речення або уведений до складу іншого положення; виступає як лексико-граматичний засіб подання інформації про поняття, що виконує не тільки пізнавальну роль (тобто дозволяють дізнатися, що саме мав на увазі законодавець, вдаючись до використання будь-якого терміна), але й розкриває правовий зміст та здатність викликати ті чи інші правові наслідки;

- адміністративно-правові дефініції є правовим засобом законодавчої техніки. Застосовуючи дефініції, формулюють поняття, що вживаються в текстах нормативних актів, завдяки чому останнім надається узгодженість, а сформульовані поняття є основою змісту документа. 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.

### РОЗДІЛ 3

## ПОРЯДОК ЗАГАЛЬНОПРАВОВОГО ТА ГАЛУЗЕВОГО ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

### 3.1 Особливості застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади

Державне управління являє собою діяльність виконавчо-розпорядчого характеру, яку здійснюють спеціальні органи державної влади у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва різними сферами життя суспільства. Ця діяльність здійснюється за допомогою різних прийомів і засобів і виражається в певних адміністративно-правових формах. Однією з найголовніших форм реалізації виконавчою владою повноважень є застосування адміністративно-правових норм.

Дослідження прийомів та засобів застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади доцільно розглядати з позиції юридичного пізнання. Ще у 1981 р. С. Алексєєв писав, що юридичне пізнання при застосуванні права відноситься до спеціального, тобто такого, яке здійснюється в рамках практичної діяльності і для неї. Юридичне пізнання не ставить своєю метою з'ясування закономірностей даних явищ, їх соціально-політичної, економічної сутності; водночас воно не є стихійно-випадковим, а має спрямований характер, націлене на вивчення даних фактів, обставин у зв'язку з практичними завданнями – застосуванням юридичних норм. Таким чином, юридичне пізнання має локальний предмет і порівняно обмежені завдання. Крім того, цей вид пізнання характеризується особливими способами, прийомами, формами встановлення фактів, які в тій чи іншій мірі отримують регламентацію у законодавстві. Це у свою чергу забезпечує з'ясування змісту юридичних норм, дослідження і оцінку всіх отриманих фактичних даних в їх взаємному зв'язку, виділення випадкового і необхідного, розмежування істотних



і формальних моментів тощо. Юридичне пізнання складається з двох головних різновидів: по-перше, з пізнання правових приписів, які створюють юридичну основу застосування (тлумачення), і, по-друге, з пізнання фактичних обставин справи. У своїй сукупності вони утворюють один із загальних, наскрізних елементів застосування права – інтелектуальний бік його змісту [214, с. 320]. Поряд з тим застосування права має свої стадії, які відповідають стадіям будь-якої управлінської діяльності та охоплюють: а) збір і оцінку інформації; б) прийняття рішення (команду); в) забезпечення його реалізації [214, с. 328].

З огляду на позицію О. Коренева, висловлену у 1978 р. у виданні «Нормы административного права и их применение», та погляди рецензентів вказаного видання Л. Ніколаєвої, О. Губарева, Ф. Оськіна, застосування адміністративно-правових норм має активний, творчий, державно-владний, організуючий характер та розглядається в якості однієї з правових форм виконавчо-розпорядчої діяльності [215, с. 55–56]. При цьому важливий висновок, що вирішення конкретної справи на основі адміністративно-правової норми не можна розуміти як односторонній процес, що зводиться виключно до підведення факту під ту чи іншу норму. В адміністративному законодавстві є багато норм, які безпосередньо не регулюють конкретні управлінські відносини, а отже, під їх дію не можна підвести певний життєвий факт. Разом з тим невірне твердження, що вказівні, направляючі норми адміністративного права не беруть участі в регулюванні певної групи управлінських відносин [216]. Усі зазначені позиції наводять на думку про існування прийомів та засобів застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади, хоча у науковій літературі даному питанню не приділяється увага. На наш погляд, у контексті прийомів та засобів застосування адміністративно-правових норм можливий розгляд адміністративного розсуду, застосування аналогії в адміністративному праві (питання, яке не вирішене в законодавстві). Подібну думку висловлює С. Горьова (2000 р.): «У загальному руслі здійснення державно-правової реформи, потреби адміністративного нормотворення мають свою особливість і

специфіку, оскільки суб'єкти адміністративної юрисдикції застосовують їх у всіх сферах суспільних відносин. Звичайно, форми та методи адміністративної юрисдикції можуть змінюватись, але при вирішенні практичних питань законодавець не може обминути розв'язання теоретичних та методологічних проблем [217]». У наукових та навчальних виданнях С. Алексєєв, Ю.Тихомиров, П. Рабінович, О. Скакун, В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, С.Ківалов, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Остапенко, М. Смоленський, А. Школик не виділяють прийоми та засоби застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади [16; 25; 32; 33; 35; 39; 43; 56; 67; 97; 98; 110; 218], однак автор здійснить спробу у загальних аспектах охарактеризувати зазначене питання.

На думку С. Кулінич, адміністративно-правові норми займають особливе місце в системі засобів реалізації компетенції органу виконавчої влади, оскільки завдяки їхньому застосуванню здійснюються їх державно-владні повноваження [219]. У цих нормах найбільш явно виявляється владний характер державної діяльності. Кожна адміністративно-правова норма являє собою окреме правове явище і приймається для вирішення певного завдання. Вона несе у собі цільове навантаження і володіє специфічною сукупністю елементів юридичної природи. Навіть у разі ухвалення двох актів одним і тим же органом виконавчої влади з аналогічних питань їхньої тотожності не буде.

Але кожен вид адміністративно-правової норми як окреме правове явище існує тільки у зв'язку з іншими правовими, а також і неправовими явищами. Л. Гулак вказує, що кожна адміністративно-правова норма приймається з метою реалізації державно-владних повноважень певного органу виконавчої влади та місцевого самоврядування [220]. Прийнятий на підставі адміністративно-правової норми правовий акт є результатом правового впливу (як правило, правовий акт приймався на основі адміністративно-правової норми закону). Кожен прийнятий акт тягне за собою певні наслідки, як правового, так і неправового характеру. Наслідками правового характеру буде, наприклад, прийняття іншого адміністративно-правового акта.

Кожна адміністративно-правова норма має своє призначення і місце у системі механізму правовою регулювання і повинна відповідати завданням і функціям органів виконавчої влади на відповідному етапі розвитку державності та соціально-економічних перетворень.

Процес державного управління неможливо уявити без відповідного регулювання та координації, здійснюваних за допомогою видання і реалізації адміністративно-правових норм. М. Ковалів, досліджуючи управління в органах внутрішніх справ, пише: «Нормативна база являє собою своєрідний організаційно-функціональний образ системи управління, виражений юридичною мовою, що відповідає її цільовому призначенню» [221, с. 23]. Це обумовлює особливий інтерес до прийомів та засобів застосування адміністративно-правових норм щодо актів, які видаються органами виконавчої влади, як правових засобів її здійснення, специфічних «важелів», за допомогою яких право робить свій організуючий вплив на конкретну галузь управлінських відносин.

І. Голосніченко, Т. Проценко, П. Кульчицький, О. Циганов вважають, що з огляду на впровадження у діяльність органів виконавчої влади системи управління якістю обов'язковою умовою ефективності використання правового акта у повсякденному житті є його використання відповідно до його призначення [222, с. 17]. Але прийняття навіть добре підготовленого, продуманого, реального для виконання акта не забезпечує його дієвості. Цілі, ідеї, закладені в адміністративно-правовій нормі, можливо досягнути тільки шляхом застосування різних методів реалізації органами виконавчої влади. Крім того, акт повинен відповідати вимогам законності. У першу чергу необхідно дотримуватися порядку їх підготовки та прийняття. Законність, у свою чергу, нерозривно пов'язана з реалізацією адміністративно-правових норм, що містяться у правових актах. Вона реалізується діяльністю людей, державних органів і громадських організацій, знаходиться під захистом держави, а її порушення може спричинити встановлену законом відповідальність, застосування державних заходів примусу. Законність повинна відображати

вимоги суспільства щодо відповідності потреб його функціонування і розвитку формі та діяльності держави, загального підпорядкування прийнятим державою законам, принципів і змісту права, забезпечення державою виконання правових норм, законності і правопорядку [35, с. 286–287]. У випадку прийняття неадекватних потребам суспільства та таких, що суперечать іншим вимогам законності, правових актів, додається і юридичний аспект законності, який полягає в юридичному формулюванні і законодавчому вираженні вимог відповідності прийомам і засобам застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади потребам суспільства та відображення цих вимог у політичній свідомості, у прийнятті відповідних політичних рішень.

На думку В. Опришка (1996 р.), С. Станік (2001 р.), Л. Сопільника та О. Остапенка (2011 р.), у сучасний період дуже часто через політичні, економічні та інші причини не виконуються адміністративно-правові норми; видаються акти, що суперечать Конституції та законам; приймаються підзаконні акти з питань, які повинні регулюватися законами [223, с. 3–4; 224, с. 19; 225, с. 5]. Доцільно звернути увагу, що під час соціологічного опитування працівників підрозділів документального забезпечення органів внутрішніх справ у Західному регіоні держави, більшість опитаних вважають, що відомчі акти повинні прийматися на підставі і на виконання адміністративно-правових норм, служити засобом розвитку і конкретизації закону, поширювати свою дію переважно на працівників відповідних відомств (Додаток А). Коли мова йде про прийоми та засоби застосування адміністративно-правових норм, про правове регулювання суспільних відносин, навряд чи взагалі припустимо говорити про поєднання принципів законності і доцільності, чітко розділяючи законність і доцільність. У сфері державного управління законність не може бути недоцільною, як і доцільність – незаконною.

Під прийомом застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади розуміється здатність здійснення та реалізації визначеної мети щодо очікування проектованого результату діяльності, на досягнення якого вона спрямована, спосіб інтеграції різних дій людей (людини) в певну послідовність

або систему. Засобом застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади є встановлення і підтримання такого порядку суспільних відносин, який відповідає об'єктивним потребам існування і розвитку суспільства. Таким чином, прийоми та засоби застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади повинні забезпечити доцільність, законність та відповідність соціальним потребам.

Для того щоб акти виконавчих органів влади висловлювали об'єктивні, загальнодержавні інтереси, необхідно всебічно закріпити зміцнення, законність і державну дисципліну на всіх рівнях управлінської діяльності та раціональне застосування адміністративно-правових норм.

Важливо підвищувати економічні, правові та управлінські знання кадрів апарату управління. В іншому випадку ігнорування об'єктивних процесів на користь тимчасовій кон'юнктурі, відомчим і регіональним тенденціям завдасть великої шкоди загальнодержавним інтересам, може породити у свідомості людей зневіру у стійкість законності, у справедливість і об'єктивність державних рішень. Видається, що така залежність реалізації адміністративно-правових норм від різних факторів як правового, так і неправового характеру не може обмежуватися виключно юридичним баченням проблеми застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади.

За адміністративно-правовими актами судять про ефективність державної влади та про державу у цілому, ступінь її цивілізованості [219]. Громадянське суспільство потребує точних і досконалих правових рішень, такої діяльності органів держави, у результаті якої створюються норми права, правила поведінки громадян і організацій.

З огляду на менеджмент у державному управлінні, на думку С. Петкова, підвищення якості застосування адміністративно-правових норм, граничне зниження кількості неефективних актів – постійне завдання керівника [226, с. 108–109]. Погляди С. Петкова знайшли підтримку респондентів у ході опитування працівників органів внутрішніх справ (Додаток А).

Аналіз наукових досліджень з питань застосування адміністративно-

правових норм у діяльності органів виконавчої влади, проведених у Російській Федерації та Республіці Білорусь, з огляду на прийоми та засоби застосування, підтвердив значущість питання щодо якості надання державних послуг, відповідно, необхідність впровадження системи управління якістю [219; 227; 228; 229; 230]. Водночас у країні, на думку автора, не завершено реалізацію Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [231]. Безперечно, скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм сприятиме ефективній реалізації інших програм [232], але досвід країн Європейського Союзу показує, що зміни в економічному розвитку держави завжди тягнуть за собою необхідність корегувати практику застосування адміністративно-правових норм на різних рівнях правотворчої та правозастосовної діяльності органів виконавчої влади [45, с. 243]. У вказаному питанні погляди автора збігаються з науковою думкою В. Предборського щодо інформаційної складової, яку містять адміністративно-правові норми з огляду на інноваційні технології управління в системі факторів підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади (конкретно – органів внутрішніх справ) (примітка наша. – В.Б.) [233, с. 27–28]. Усе наведене вказує на необхідність внесення змін до проекту Законів України «Про адміністративні послуги» та «Про державне стратегічне планування» (Додатки Б; В).

Як вже зазначалося, застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади пов'язано з соціально-економічними умовами життя суспільства. На даний час Україна намагається побудувати суспільство з ефективним державним управлінням, унаслідок чого нагальною потребою є створення нової ефективно діючої, логічної, несуперечливої і збалансованої нормативно-правової бази, яка б включала в себе різні види адміністративно-правових норм. Адміністративно-правові норми повинні по праву займати в цій системі відокремлене місце, що обумовлено як положенням органів виконавчої влади в механізмі держави, так і характером виконуваних ними функцій і завдань. На наш погляд, становлення сучасної правової системи без становлення і розвитку правотворчого процесу органів виконавчої влади

неможливо, оскільки закон повинен регулювати найбільш важливі суспільні відносини, а не бути детальною інструкцією, яка регламентує кожну дію суб'єкта правовідносин. Наприклад, Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 р. № 2289-VI регулює відносини у сфері поставки товарів, виконання робіт і надання послуг настільки детально, що для правотворчості на рівні органів виконавчої влади, які виступають як державні замовники, практично не залишається місця [234].

У сучасних умовах зростає кількість великих технічних, економічних та соціальних проблем, які вимагають довгострокових зусиль щодо їх вирішення. Це питання використання природних ресурсів, особливо непоновлюваних природних джерел енергії, оскільки від ефективного вирішення цих питань залежить життя всього суспільства; і питання підтримки гідного життя кожної людини в умовах сучасного світу, і багато інших. У результаті кількісного та якісного зростання таких проблем відбувається розширення часових меж дії багатьох адміністративно-правових норм. Ефективність застосування таких норм залежить насамперед від того, наскільки поточні питання розглядаються у взаємозв'язку та на користь дослідження глобальних, загальних, перспективних проблем.

Розв'язувані адміністративно-правовими нормами завдання стають усе більш значними та складними, тому все більшим стає розрив між якісними, продуманими актами і поверхневими, прийнятими наспіх. Досконалі акти управління здатні надати тепер значні позитивні результати, які можуть вплинути і на вирішення інших питань, а негативний ефект від недосконалих актів багаторазово підсилюється [219]. Безперечно, запровадження обговорення спеціалістами та представниками громадськості прийомів та засобів застосування адміністративно-правових норм у процесі громадського обговорення проектів нормативних актів на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України сприяє удосконаленню правових актів.

Слід зазначити, що в адміністративно-правовій науці проводились дослідження щодо застосування адміністративно-правових норм органами

виконавчої влади. Однак, у даний час, коли йде перетворення правової системи управління Української держави [118; 119], реальне втілення принципу поділу влади, формування ефективних механізмів забезпечення прав і свобод громадян – проблема застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади набуває теоретичної і практичної значущості.

Особливо актуальним видається дослідження прийомів та засобів застосування адміністративно-правових норм у світлі здійснюваної в нашій країні оптимізації системи органів виконавчої влади, яка передбачає створення більш компактною і ефективною системи органів виконавчої влади, що знайшло своє відображення в Указі Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [130].

У зв'язку з цим видається необхідним звернути особливу увагу на проблему застосування адміністративно-правових норм щодо розробки правових актів органів виконавчої влади, удосконалення прийомів та засобів застосування, відповідно до процесу їх підготовки та прийняття, визначення відповідного місця у законодавстві. Правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі адміністративно-правових норм, являють собою об'ємну різнорідну сукупність. У десятки разів перевищуючи кількість адміністративно-правових норм, саме вони піддають суспільне життя детальному правовому регулюванню.

Необхідно зауважити, що ще у 1993 р. О. Гаврилов у монографії «Стратегія правотворчості та соціальне прогнозування» вказував, що у правовій державі відкритість та гласність – атрибут, невід'ємна властивість, якість будь-якої державної діяльності, будь-якого її прояву, напрямку та форми, тим більше нормотворчого процесу. Відкритість та гласність дають громадянському суспільству встановлювати контроль над законодавчим процесом та вчасно його корегувати [235, с. 71]. З огляду на це однією з ключових проблем є проблема класифікації та уніфікації правових актів управління. Абсолютно очевидно, що класифікація нормативних актів, прийнятих відповідно до адміністративно-правових норм, можлива за багатьма критеріями. Такими критеріями можуть



бути вид органу, який застосовує адміністративно-правові норми, тип органу, термін дії акта, тип акта (нормативно-правовий або індивідуальний) тощо. Серед критеріїв класифікації також можна виділити формально-юридичний, який полягає в закріпленні в чинному законодавстві певних найменувань актів, що відображено у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти» [236].

Слід звернути увагу на те, що в положеннях про окремі органи виконавчої влади зазначається тільки право на видання нормативних актів без вказівки на їх види. У відомчих нормативно-правових актах містяться вказівки на деякі види актів і, крім того, вказується можливість видання інших нормативних актів (наприклад, Положення про Міністерство інфраструктури України [237]. Окрім вказаного, окремі дефініції щодо залізничного транспорту не співпадають за формою викладення з термінологією, зазначеною у Рекомендаціях щодо вживання термінів та визначень з безпеки руху поїздів) [238].

У іншому випадку відомчі нормативні акти, утворені внаслідок застосування адміністративно-правових норм, передбачають видання інших видів актів, ніж передбачено у положенні про центральний орган виконавчої влади у відповідній сфері діяльності. Прикладом може слугувати Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Інструкція з оформлення документів у системі МВС України та Методичні рекомендації щодо подання нормативно-правових актів системи МВС України на державну реєстрацію [239; 240; 241]. Вказані нормативні акти мають різні лінгвістичні підходи щодо розуміння окремих дефініцій. Водночас саме понятійний апарат формує основу розуміння змісту нормативно-правового акта. У даному випадку, на думку Т. Подорожної, оптимізація функцій адміністративно-правової дефініції реалізовується з урахуванням змісту, цільового призначення головних функцій визначень юридичних понять, а також форм їх взаємодії із практикою правового регулювання [242, с. 95].

Наведене вище доводить необхідність внесення пропозицій до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо уніфікації

понятійного апарату та вдосконалення змісту дефініцій окремих адміністративно-правових норм (Додаток Д).

Прийоми застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади обумовлюють взаємозв'язок норми права, правовідносин і юридичного факту, що складався у процесі кореляції їх об'єктивної та суб'єктивної складової, схильної до еволюційного впливу уявлень щодо належної, обов'язкової і рекомендованої поведінки.

У ході реформування системи управління в державі відбувається процес якісного перетворення суспільних відносин, які потребують правового закріплення. Динаміка цих відносин передбачає постійний рух вперед, на більш високий рівень розвитку держави і суспільства, до більш досконалих цивілізацій. Наприклад, імплементація норм адміністративного права Європейського Союзу у систему адміністративного законодавства України.

Взаємозв'язок адміністративно-правової норми, правовідносин і юридичного факту містить матеріальну і процесуальну складові, так як нормативно та організаційно впорядковує спільну діяльність різних суб'єктів права, що реалізують свої повноваження відповідно до їх правового статусу. При цьому потреба суб'єктів права у самореалізації має тенденцію до усвідомлення своєї діяльності як ціннісно-орієнтованої, що у подальшому обумовлює вибір засобу застосування адміністративно-правової норми.

У питанні визначення оптимального співвідношення прийомів і засобів застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади важливо враховувати:

- по-перше, визначення ступеня ієрархічної залежності і підпорядкованості відомчих нормативних правових актів, прийнятих на підставі зазначених норм, стосовно закону;
- по-друге, визначення підстав видання відомчих нормативних правових актів і меж їх прийняття;
- по-третє, встановлення предметних галузей регулювання.

Кожен із трьох аспектів проблеми співвідношення прийомів і засобів

застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади не може існувати сам по собі, не може бути ізольованим один від одного, всі вони взаємозалежні і взаємообумовлені. Звідси з очевидністю випливає, щоб всі ці аспекти знаходили чітке і однозначно сформульоване нормативне закріплення.

У контексті взаємозв'язку прийомів та засобів застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади слід виділити:

- предметну сторону, яку утворюють концепції, ідеї, відображені в адміністративно-правових нормах, які задають алгоритм та інтенсивність правового впливу на суспільні відносини;

- процедурну сторону, яку складають правовідносини, оскільки в них реалізується нормативне закріплення суспільних відносин, етапи і стадії владноорганізуючої діяльності органів виконавчої влади;

- забезпечувальну сторону, в якості якої виступає юридичний факт, що взаємодіє з предметною складовою адміністративно-правової норми, забезпечує динаміку правовідносин.

Вищевказане зумовлено тим, що нормативно-фактична підстава виникнення адміністративних правовідносин містить у своїй основі норму права як об'єктивний стан; юридичний факт як об'єктивно-суб'єктивний стан, у структурі якого домінує суб'єктивна основа. Така модель відображає взаємозв'язок різних процесів і явищ: загальних цілей і завдань правового впливу; правової політики органів виконавчої влади на певному етапі реалізації компетенції; функцій органів виконавчої влади; рівня розвитку громадянського суспільства; правової культури населення.

Однак слід враховувати суперечливість процесу впливу на правовідносини як результат об'єктивного протиріччя між правовими можливостями і правовими обмеженнями, що закладені у адміністративно-правовій нормі.

Держава, з одного боку, формує цілком певні обмеження можливостей суб'єктів права, а з іншого – змушує заохочувати їх соціально-правову активність, що повинно реалізовуватися органами виконавчої влади через

застосування адміністративно-правових норм. Вирішення цього діалектичного протиріччя залежить від правової політики держави. Держава зобов'язана не тільки забезпечити гарантії безперешкодного і вільного здійснення суб'єктами права правових можливостей, але і створити ефективну систему обмежень, що перешкоджають зловживанню цим правом [243].

На думку М. Поліщука, супровідним елементом у вказаних вище обставинах є правовий нігілізм як природний і постійний супутник права. Еволюція правового нігілізму неперервна. Одного разу зародившись, він переходить з одного стану в інший, то зменшуючись, то збільшуючись, але, незважаючи ні на що, не зникає [244]. З урахуванням цього проблема удосконалення взаємозв'язку прийомів та засобів застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади має суспільно значущий характер, отже, існує необхідність її вирішення в умовах формування єдиного правового простору.

Адаптація адміністративного законодавства України до норм, закладених у міжнародних угодах, у тому числі щодо законодавства Європейського Союзу, виступаючи одним із прийомів застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади, полягає в тому, що вона відображає послідовну, стратегічно орієнтовану політику, спрямовану на гармонізацію суспільних відносин і стабілізацію соціальних процесів у суспільстві, відновлення довіри населення до органів виконавчої влади, подолання корупції, встановлення пріоритету соціальної справедливості, що включає у себе дотримання прав людини, зміцнення законності, безпеки і правопорядку.

Процеси інтеграції та глобалізації, що відбуваються у світовому співтоваристві, сприяють взаємопроникненню національних правових систем держав, а також проникненню міжнародних адміністративно-правових норм у внутрішньодержавне право. Розширення сфер спільного регулювання міжнародного та національного права, рішення інтеграційних проблем сучасності, прийняття міжнародних стандартів у сфері державного управління, а також інші глобальні проблеми потребують подальшої розробки питань

взаємодії правових систем між собою на рівні загального, особливого і окремого та відповідно до прийомів та засобів застосування адміністративно-правових норм у діяльності органів виконавчої влади.

Засоби застосування адміністративно-правових норм відокремлюють визначені напрямки більш або менш однорідного, предметного і позитивного впливу адміністративно-правових норм на свідому поведінку суб'єктів та інших учасників правозастосовної практики (інших осіб), в яких проявляється їхня природа і місце у механізмі правового регулювання, соціально-перетворювальна роль і юридичне призначення в різних сферах життєдіяльності суспільства.

Засоби застосування адміністративно-правових норм відносяться до багатofункціональних правових явищ. Вони виконують основні і неосновні, постійні і тимчасові, латентні і відкриті, внутрішні і зовнішні, загальносуспільні (економічну, політичну, соціальну, ідеологічну, демографічну, екологічну і ін.) і спеціально-юридичні (фіксууючу, регулятивно-орієнтуючу, правоконкретизуючу, правозабезпечувальну, превентивну, правовідновлювальну, компенсаційну, каральну, контрольну, координаційну, правотворчу та ін.) функції.

Механізм реалізації засобів застосування адміністративно-правових норм являє собою систему багаторівневих способів, форм, етапів (стадій) впливу на створення і функціонування прийнятих на їх підставі адміністративно-нормативних актів різноманітних чинників об'єктивної і суб'єктивної реальності, яка зумовлює сутність цих актів, їх структурування і функціонування, якість і ефективність у процесі владного індивідуально-правового регулювання поведінки людей, їх колективів і організацій.

Зазначений механізм включає наступні елементи: об'єкти детермінації суспільних відносин; різні типи (види і підвиди) чинників, що впливають на прийоми та засоби застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади; форми (способи тощо) впливу; силу і рівні (масштаби) детермінації; етапи (стадії) впливу; носіїв і результати детермінації.

Досліджуючи правову категорію «засоби застосування адміністративно-правових норм» на загальнотеоретичному та міжгалузевому рівнях, доцільно відзначити, що правові характеристики засобів застосування адміністративно-правових норм у різних галузях державного управління надзвичайно різноманітні, оскільки мають свої специфічні особливості, властиві тільки цій галузі діяльності, що додатково дозволяє говорити про їх відносну самостійність, зумовлену конкретними фактичними життєвими обставинами, передбаченими нормами адміністративного права, що з волі суб'єкта або мимоволі приводить в динаміку адміністративні правовідносини.

Водночас засоби застосування адміністративно-правових норм формують логічну структуру, тобто розташування основних елементів складу, способів поєднання і зв'язків цих елементів, що забезпечує цілісність прийнятих на основі відповідних адміністративно-правових норм нормативних актів, збереження необхідних властивостей і функцій при впливі на них зовнішніх і внутрішніх, об'єктивних та суб'єктивних, економічних і політичних, індивідуальних і надіндивідуальних, нормативних та інших факторів реальної дійсності. Окрім того, засоби застосування адміністративно-правових норм формують поліструктуру нормативних актів, що включає, крім логічної, генетичну і функціональну, горизонтальну та вертикальну, стохастичну і інші структури. У контексті розгляду прийомів та засобів застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади предметом особливої уваги повинні стати питання адміністративного нормотворення як виду юридичної діяльності, що здійснюється суб'єктами адміністративно-правового регулювання з метою розробки, прийняття, коректування і скасування підзаконних нормативно-правових актів.

Спірною залишається правова природа цих актів, розмежування компетенції в їх підготовці між центральними та регіональними органами. Діючи в цій сфері на центральному і місцевому рівні правила досі не в змозі зупинити масу неякісних документів, які страждають нечіткістю правових приписів, відсутністю механізмів реалізації, дублюванням положень

законодавства. Високою залишається корупціогенність нормативно-правових актів, особливо тих, що передбачають дискреційні повноваження посадових осіб. Запропоновані методики оцінювання корупціогенності законодавчих і підзаконних актів далекі від досконалості [245].

При розробці теоретичних проблем застосування адміністративно-правових норм недостатньо використовується і зарубіжний досвід. Перспективним тут є досвід США, де прийняттю значущих нормативних актів передують проведення соціологічних досліджень (що може розглядатися як один із прийомів) (примітка наша. – *В.Б.*), у тому числі опитувань населення, що дозволило американській юридичній практиці у багатьох питаннях «вийти вперед», узгоджуючи законодавчі приписи з духовними, етичними категоріями та ідеалами лібералізму [245].

Дослідження особливостей застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади дозволило зробити наступні висновки:

- під прийомом застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади розуміється здатність здійснення та реалізації визначеної мети щодо очікування проектованого результату діяльності, на досягнення якого вона спрямована, спосіб інтеграції різних дій людей (людини) у деяку послідовність або систему;

- засобом застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади є встановлення і підтримання такого порядку суспільних відносин, який відповідає об'єктивним потребам існування і розвитку суспільства;

- засоби застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади держави слід 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 застосування адміністративно-правових норм органами

виконавчої влади виступають як важлива і невід’ємна частина механізму соціального управління, що визначає соціальну й економічну політику, функціонування економіки шляхом нормативного закріплення ефективної системи управління, стимулювання пріоритетних видів підприємницької діяльності, з урахуванням загальнодержавних інтересів;

- прийоми та засоби застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади створюють умови для виникнення, зміни і припинення адміністративно-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;

- за своїм змістом застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади являє собою діяльність, об’єднану єдиною метою та завданнями щодо ефективного управління соціально-економічними процесами у суспільстві, враховуючи весь механізм їх практичної реалізації. Функціонально зміст застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади виявляється через об’єктивно необхідні, стійкі групи спеціалізованих дій щодо планування, прогнозування, регулювання, координації та контролю у сфері управління;

- організаційна сутність застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади має статичну і динамічну основу. Воно проявляється, з одного боку, у впорядкуванні нормативно-правової бази, побудові системи органів управління та встановленні правового статусу всіх структурних елементів, з іншого – підпорядковано безпосередньому здійсненню завдань управлінської діяльності. Політико-правовими основами застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади виступають загальні конституційні вимоги, що ставляться до організації влади та функціонування управлінської діяльності в цілому.



### **3.2 Засоби підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади**

Сьогодні все більш очевидним стає те, що ринкова економіка і лібералізація суспільного життя не в змозі автоматично підвищити життєвий рівень населення, оскільки для реалізації потенційних можливостей необхідні: ефективно функціонуючий державний апарат, чітке визначення функцій та їх оптимальний розподіл між відповідними інститутами, удосконалення форм і методів їх регулятивно-охоронної діяльності. Рішення багатьох із окреслених проблем безпосередньо пов'язане з адміністративним правом, суттю якого є регулювання відносин між органами публічної влади і суб'єктами права за допомогою застосування адміністративно-правових норм.

На нашу думку, методологічною основою теоретико-правового аналізу застосування адміністративно-правових норм повинно бути обґрунтування того, що адміністративне правозастосування за своїми сутнісними ознаками не є особливою формою реалізації норм права, а виступає формою індивідуального (казуального) правового регулювання, яка базується на імперативному методі. Визнання того, що застосування адміністративно-правових норм має не тільки юридичну, але і соціальну природу, зумовлює нове бачення проблеми суті та критеріїв ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади (далі – застосування адміністративно-правових норм).

Застосування адміністративного права – це діяльність компетентних органів щодо реалізації правових норм шляхом винесення індивідуально-конкретних приписів. Застосування права являє собою особливу форму реалізації права. Особливу, тому що вона доповнює три основних форми реалізації права, протікаючи у формі: додержання, виконання, використання, що припускає як активну, так і пасивну поведінку [16, с. 388].

Адміністративно-правозастосовна діяльність необхідна в тих випадках, коли повна реалізація правової норми неможлива при використанні безпосередньої реалізації норм права, тобто не спрацьовує механізм

саморегуляції правовідносин. Ці випадки можна об'єднати у кілька груп: а) коли адміністративні правовідносини, визначені права та обов'язки не можуть виникнути у конкретних фізичних або юридичних осіб без втручання держави в особі компетентних органів (наприклад, діяльність дозвільної системи); б) якщо потрібно встановити наявність або відсутність конкретних юридичних фактів або офіційно зареєструвати певні юридичні дії (наприклад, реєстрація транспортного засобу); в) коли правовий спір не може бути вирішений суб'єктами правовідносин самостійно через конфлікт інтересів (наприклад, порушення права громадянина на ознайомлення з відомостями Державного реєстру виборців); г) при необхідності визначення для особи, яка вчинила правопорушення, виду і міри юридичної відповідальності (наприклад, застосування адміністративних стягнень за вчинення правопорушень).

Але юридичне вирішення конфлікту, як зазначає С. Алексєєв, ще не означає його ліквідацію в соціальному плані [246, с. 192]. Наприклад, ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу, може породити більш серйозний конфлікт між фізичною особою і державою [247, с. 9]. Тому перед суб'єктами правозастосування завжди повинна стояти мета не тільки відновити порушене суб'єктивне право, примусити особу до виконання соціально необхідної поведінки, але і ліквідувати причини та умови, які призвели до конфлікту.

За допомогою адміністративно-правозастосовної діяльності усуваються протиріччя не тільки у всіх сферах суспільного життя, але і в самій правовій системі. Наприклад, при зіткненні компетентного органу з тією або іншою проблемою у сфері застосування права увага посадових осіб звертається на недосконалість законодавства у цьому питанні, на досвіді правозастосовної діяльності базуються законодавці при розробці нових і вдосконаленні чинних правових норм. Матеріали правозастосування говорять про певні недоліки в роботі самих компетентних органів і показують шляхи їх усунення [248].

Застосуванню норм адміністративного права властиві істотні ознаки. З огляду на позицію С. Гусарева, А. Олійника, О. Слюсаренка:

По-перше, застосування норм адміністративного права – це діяльність, яку можуть здійснювати тільки органи, спеціально уповноважені на це державою (іншими формами реалізації права можуть займатися всі суб'єкти права). До таких органів належать законодавчі, виконавчі, судові, наглядово-контрольні, недержавні організації, як у внутрішньо, так і зовнішньоорганізаційних сферах.

По-друге, застосування норм адміністративного права носить державно-владний характер. Рішення приймається за одностороннім волевиявленням уповноваженого органу, що виступає від імені держави. Незалежно від того, який орган, державний або недержавний, здійснює правозастосування, воно завжди має державний характер, тільки в другому випадку правозастосовні повноваження делегуються організації державою. Саме владність правозастосування дозволяє уповноваженим органам втілювати в життя конкретні заходи державного примусу [249, с.147].

По-третє, на думку Л. Мелех, адміністративно-правозастосовна діяльність протікає в особливих, встановлених нормативними актами процедурах [132, с.14]. Значення внутрішньої процесуальної форми визначається тим, що вона являє собою «технологію» досягнення істини. Вона служить засобом найбільш раціональної організації елементів змісту і зовнішньої форми правозастосування, їх взаємодії між собою. Необхідність дотримання процесуальної форми при правозастосуванні впливає, насамперед, з дотримання вимоги законності при здійсненні державного примусу (особливо в адміністративно-юрисдикційному процесі й адміністративному судочинстві) [132, с.15]. Дотримання процедури правозастосування є важливою гарантією охорони і захисту прав та інтересів громадян, організацій і держави. Але розвиток суспільних відносин вимагає постійного вдосконалення процедурної форми правозастосування. Наприклад, щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади за порушення законодавства щодо документів дозвільного характеру [250].

По-четверте, результатом діяльності щодо застосування

адміністративного права є видання індивідуально-конкретних приписів, в яких визначені права та обов'язки учасників правовідносини. Оформляються вони індивідуально-конкретними актами застосування права. Зазначені акти у концентрованій формі висловлюють суть справи, містять все необхідне для індивідуального, казуального регулювання суспільних відносин.

По-п'яте, адміністративно-правозастосовна діяльність здійснюється на основі адміністративно-правових норм. Уповноважені органи повинні постійно відслідковувати зміни в законодавстві, вивчаючи нормативно-правові акти, які видаються правотворчими органами державного та регіонального рівнів.

Адміністративно-правозастосовна діяльність дуже різноманітна, оскільки здійснюється на основі різних норм права, і правозастосуванням займаються різні органи. Водночас адміністративно-правозастосовна діяльність повинна бути ефективною. Ефективність права – це здатність при правильному його застосуванні отримувати позитивний результат у регулюванні суспільних відносин. Не зупиняючись на проблемі ефективності адміністративного права, яка заслуговує самостійного розгляду, необхідно відзначити наступне. Термін «ефективний» (від латинського *effectus* – дія) означає дієвий, що надає потрібну дію, яка дає необхідний, звичайно, позитивний результат, що приводить до потрібних наслідків [251, с. 284]. Крім того, термін «ефективний» має на увазі не кожен результат і не будь-яке досягнення мети за принципом «мета виправдовує засоби», а тільки такий результат, який видається у даних умовах найкращим, тобто найбільш оптимальним. Тому обґрунтовано пов'язують ефективність з отриманим результатом. Для того щоб оцінити властивості такого результату, необхідно зіставити його із визначеною метою. На думку Е. Шмідт-Ассманна, вірним є визначення ефективності застосування адміністративно-правових норм співвідношенням між фактичним результатом їх дії і тими соціальними цілями, на досягнення яких ці норми були прийняті [45, с. 68]. Виходячи з цього визначення, ефективність застосування адміністративно-правових норм – це не їх внутрішня якість, а певна властивість їх дії, яка виражається саме у впливі на правові та неправові явища, на фактичні

відносини людей. Дія норм адміністративного права далеко не завжди може бути зведена до реалізації шляхом дотримання, використання і застосування правових приписів, можливі й інші способи впливу на індивідуальну, групову, суспільну свідомість і поведінку.

Доцільно погодитися з думкою І. Маріної, що підвищення ефективності адміністративного правозастосування доцільно розглядати у системному взаємозв'язку, при цьому в систему засобів підвищення ефективності включені юридичні і неюридичні засоби, а також засоби, які реалізуються державно-владним порядком, недержавними суб'єктами правового життя (наприклад, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку). Унаслідок специфічності функціонального призначення кожного з видів засобів, їх системна реалізація стає неодмінною умовою успішного вирішення завдань, пов'язаних з удосконаленням застосування норм адміністративного права органами виконавчої влади [90].

Критерієм оцінки ефективності застосування адміністративно-правових норм є мета, для досягнення якої була створена норма. Для правильного вирішення питання щодо мети необхідно виходити з загальнотеоретичних положень. Мета – це категорія, що позначає задалегідь обдуманий результат свідомої діяльності людини, суспільства в цілому. Намагаючись здійснити поставлену мету, людина обирає необхідні засоби. Як зауважують О. Лупало, В. Котляр, К. Забудський, О. Антонов, ступінь ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади повинна встановлюватися за допомогою критеріїв, під якими слід розуміти певні вимірювачі повноти досягнення його мети [252, с. 3–4].

Ефективність застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади щодо показників доцільно розглянути на прикладі мети адміністративного стягнення. Адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила правопорушення, в дусі додержання законів, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [18].

У свою чергу ст. 6 КУпАП передбачає запобігання адміністративним правопорушенням у двох формах. Першою формою є загальне запобігання адміністративним правопорушенням, тобто адміністративно-правові норми КУпАП мають своєю метою недопущення здійснення будь-яких правопорушень взагалі (загальна превенція). Друга – спеціальне запобігання правопорушенням, тобто попередження нових правопорушень особами, які були притягнуті до адміністративної відповідальності (приватна превенція).

Показником досягнення приватної превенції служить нездійснення нового адміністративного правопорушення особою, відносно якої за попереднє правопорушення накладено адміністративне стягнення. У даному випадку одним із показників ефективності застосування адміністративного стягнення є повторність вчинення правопорушення. Однак, коли розглядається питання про повторне скоєння адміністративного правопорушення як показника неефективності покарання, мова йде про зв'язок між однією з причин явища з самим явищем, тобто повторність розглядається як показник неефективності лише в тій мірі, в якій є результатом недосконалості чинного адміністративного законодавства та практики його застосування. У наведеному прикладі ефективність застосування адміністративно-правових норм залежить від певних суб'єктивних і об'єктивних умов, які відносяться як до самого права, так і до сфери його реалізації. Вказане наочно доведено фактом запровадження нових критеріїв оцінки діяльності органів внутрішніх справ. З жовтня 2011 р. до показників діяльності міліції громадської безпеки включили кількість виявлених осіб, які вчинили правопорушення за статтями 173-2, 187 КУпАП, виключивши кількісні показники виявлених адміністративних правопорушень вказаного виду, що діяли з 1 січня 2011 р. [126; 127]. Однак у Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності ОВС України на період 2010-2014 рр. питання ефективності застосування адміністративно-правових норм не включено, що, на нашу думку, потребує доповнення (Додаток Е).

Характер взаємозв'язку адміністративно-правової норми з різними

сторонами суспільного життя визначає ті умови, які забезпечують ефективність її дії. Ці умови можна розглянути з різних точок зору, проаналізувати в різних аспектах. Погоджуючись з поглядами Ю. Тихомирова, найбільш продуктивно класифікувати умови ефективності застосування адміністративно-правових норм на підставі, пов'язаній з елементами механізму дії права [253, с. 264]. З цієї точки зору, умови ефективності дії адміністративно-правової норми будуть стосуватися, по-перше, самої норми; по-друге, діяльності правозастосовних органів; по-третє, особливостей правосвідомості і поведінки громадян, які дотримуються або порушують вимоги правової норми. Умови, що стосуються самої норми, можна позначити як чинники досконалості законодавства, тобто відповідність адміністративно-правових норм тим загальним і конкретним соціально-економічним, ідеологічним, культурно-психологічним та організаційним умовам, у яких вони будуть діяти.

Для виконання цих умов необхідно забезпечити підготовку і прийняття таких норм, які були б науково обґрунтовані, відповідали цілям розвитку законодавства на основі об'єктивних потреб суспільства. Підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм в її інструментальному аспекті є частиною системи більш загального порядку чинників, що детермінують застосування норм права. Об'єктивні чинники не тільки мають безпосередній вплив на ефективність адміністративного правозастосування, але і мають здатність посилювати або, навпаки, знижувати результативність цілеспрямовано використовуваних засобів.

Наступну групу умов ефективності застосування адміністративно-правових норм становлять чинники досконалості правозастосовної діяльності, обґрунтовані С. Коталейчуком [254, с. 188–189]. Найбільш досконалий закон, розрахований на правильне застосування державними органами, виявиться неефективним, якщо практика його застосування не буде відповідати висунутим до неї вимогам.

Адміністративно-правозастосовна діяльність – складне явище, яке не

зводиться до видання актів застосування права. Вона включає не тільки закріплену в процесуальні норми процедуру провадження щодо адміністративних правопорушень, але і велику кількість неформальних зв'язків і відносин. Різні ланки адміністративно-правозастосовної підсистеми, посадові особи оцінюють стан правопорядку, виробляють свої позиції з питань застосування закону, висловлюють думки і впливають на думки інших осіб, які приймають рішення у конкретних справах, змінюють поточну практику, виступають з пропозиціями щодо вдосконалення законодавства. Весь цей складний механізм матеріально-правових, процесуальних, організаційних, технічних та інших зв'язків і відносин утворює правозастосовну діяльність, досконалість якої є однією з важливих умов ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади. Яскравим прикладом указанного процесу є аналіз застосування адміністративного законодавства в міліції, здійснений В. Фаринником, А. Лазаревим [66; 255].

Досконалість закону і досконалість практики його застосування тісно пов'язані між собою. Законодавство і діяльність правозастосовних органів можна в певному аспекті розглядати як дві взаємодіючі моделі: логічну (абстрактну) і динамічну (діючу), кожна з яких забезпечує дію іншої. Так, закон – це необхідний інструмент для здійснення завдань, що стоять перед правозастосовними органами. Система правозастосовних органів (державний апарат, у тому числі юстиція в широкому сенсі цього слова) використовує закон як модель своєї діяльності. Водночас і саму цю систему (юстицію) можна розглядати як засіб для досягнення цілей, поставлених законом. У контексті сказаного доцільно за аналогією створення експериментальної бази даних стану злочинності створити базу даних застосування адміністративно-правових норм, які регулюють притягнення до відповідальності за порушення у сфері адміністративної, митної, податкової, бюджетної, фінансової юрисдикції.

На думку В. Колпакова та О. Кузьменко, подвійна природа адміністративного правозастосування обумовлює те, що в процесі його здійснення забезпечується реалізація одночасно як соціальних, так і юридичних



цілей [56, с. 49]. Внаслідок рівної значущості зазначених цілей ефективність застосування норм права постає як рівнева характеристика, яка відображає ступінь повноти реалізації юридичних і соціальних цілей в їхній єдності і гармонійному поєднанні. Водночас між ефективністю адміністративного правозастосування та ефективністю застосовуваної норми, між ефективністю адміністративного правозастосування та ефективністю правового регулювання існує лише опосередкований зв'язок. Цілі застосування адміністративно-правових норм – як юридичні, так і соціальні – специфічні, і в силу цього до критеріїв ефективності не можна віднести ні здатність адміністративного правозастосування забезпечувати досягнення мети застосовуваної норми, ні його здатність впливати на ефективність правового регулювання в цілому.

У процесі застосування адміністративно-правових норм можливі помилки, підміна вимог правових приписів розсудом посадових осіб; можливі ситуації, коли на практиці та або інша норма права взагалі не застосовується або застосовується обмежено. Якщо вимоги правових норм у процесі їх реалізації порушуються, знижується ефективність правового регулювання.

Головною умовою підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм у сфері державного управління є подальше зміцнення законності, боротьба з фактами порушення права, неправильного його застосування. Важливу роль у підвищенні рівня застосування адміністративного права відіграють роз'яснення та методичні рекомендації. Зазначені роз'яснення покликані сприяти ліквідації тих відхилень у практиці, які ускладнюють досягнення поставленої мети [256, с. 218].

Динамічне співвідношення адміністративно-правової норми і адміністративно-правозастосовної діяльності пояснюється тим, що вони по суті є інтерактивними елементами всієї соціальної системи, інструментами держави і суспільства, призначені для регулювання суспільних відносин і управління соціальними процесами. Це ще раз підкреслює ту думку, що ефективність дії адміністративно-правової норми складається на основі сукупної дії кількох умов, у тому числі досконалості закону і практики його застосування.

Оцінивши в ході дослідження ступінь ефективності правових норм або виявивши неефективність окремих норм, доводиться встановлювати причини слабкої дієвості юридичної регламентації або недостатньої ефективності застосування закону, виявляти шляхи і засоби підвищення ефективності тієї адміністративно-правової норми, яка не дає потрібного результату [56, с. 60–61].

До третьої групи умов, що забезпечують ефективність застосування адміністративно-правових норм, відноситься рівень правосвідомості і характер поведінки громадян, які дотримуються закону. На думку Д. Керімова, під правосвідомістю розуміється сукупність поглядів, переконань, оцінок, уявлень про право і законність, властивих суспільству в цілому або конкретній особі [257]. Ці умови включають такі показники, як рівень знань закону, ступінь схвалення його громадянами, розвиненість навичок правового регулювання. Чим вище рівень знань відповідних правових норм, чим більшою мірою позитивно оцінюються положення, що в них містяться, тим успішніше вони реалізуються і, відповідно, мають більш високу ефективність. Ефективність дії правової норми може оцінюватися стосовно дотримання її в суспільстві в цілому, в різних соціальних групах населення, а також конкретними категоріями осіб [258, с. 10].

Отже, потрібно удосконалювати механізм застосування закону та додатково забезпечувати дотримання адміністративно-правової норми за допомогою таких заходів, які компенсували б виявлені дефекти правосвідомості. З огляду на засади юридичної деонтології, умови ефективності застосування адміністративно-правових норм, що полягають у високому рівні правосвідомості і навичках правової поведінки, знаходяться в тісному взаємозв'язку з іншими, згаданими вище умовами: досконалістю закону і досконалістю практики його застосування. Недосконалий закон навряд чи отримає схвалення в громадській правосвідомості. Низький рівень суспільної правосвідомості може звести нанівець дію найдосконалішого закону. Поєднання всіх трьох умов воедино забезпечує високу ефективність застосування

адміністративно-правових норм [259, с. 103–104].

Якщо говорити про вплив ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади на ефективність права, то він обумовлений роллю реалізації права в механізмі дії права. Навіть найякісніший закон, якщо він не реалізовується або реалізовується недостатньо повно, не буде ефективним, оскільки видання законодавчого акта не є самоціллю. Закон приймається «від людей, людьми і для людей», тобто він потрібен для того, щоб кожен конкретний індивід або організація могли скористатися ним для досягнення будь-яких благ або вирішення проблем. Слід зазначити, в окремих наукових виданнях з теорії держави і права, виходячи з важливості цього елемента механізму дії права і його особливостей, говорять про те, що ефективність застосування правових норм – це властивість саме процесу правозастосування. А якість закону є лише необхідною умовою ефективності дії права, його реалізації [260]. Така позиція заснована на нормативній теорії права, відповідно до якої правом є тільки те, що закріплено в законі.

Реалізація адміністративно-правових норм – це втілення в життя, реальне втілення змісту юридичних норм у фактичному поведінку суб'єктів [56, с. 59].

Уже з наведеного визначення стає очевидним, що необхідною умовою реалізації права і запорукою його ефективності є якісний законодавчий акт. Якщо закон не буде відповідати всім вимогам, то суб'єкт реалізації не зможе повною мірою реалізувати закріплене в законі право або належним чином виконувати покладений на нього обов'язок через різні дефекти закону: недостатньо чітко визначена мета, коло прав і обов'язків, закон не узгоджується з законодавством, текст написаний недоступною мовою або містить логічні помилки тощо. Якщо закон неякісний, то його реалізація тільки посилить це, і лише у виняткових випадках може підвищити його ефективність.

Якби процес застосування адміністративно-правових норм полягав у втіленні в життя тільки норм права, що містяться в якісних законах, то це було б головною передумовою ефективності реалізації права. Але основна проблематичність ефективності застосування адміністративно-правових норм

органами виконавчої влади якраз і полягає в тому, що в Україні діє безліч підзаконних актів. Дане питання ставитися до проблеми ефективності застосування адміністративно-правових норм, оскільки вони покликані забезпечувати на підставі законів конкретизоване нормативне регулювання всього комплексу суспільних відносин з метою ефективного управління у різних сферах суспільного життя.

Необхідно відзначити, що як і якість застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади в цілому, так і якість підзаконних актів залежить від якості законодавчих актів. Так, якщо підзаконний акт приймається на основі і на виконання неякісного закону, то він може тільки знизити ефективність права, але не підвищити, оскільки підзаконний акт видається у розріз з положеннями закону (навіть якщо це спрямовано на виправлення помилок і неточностей, що містяться в ньому), він стає незаконним, що тягне його неефективність. Якщо розглядати органи виконавчої влади, то не всі організації мають відповідні служби, які контролюють якість підзаконних актів. Для прикладу, у системі органів внутрішніх справ немає служби, яка відповідає за належний рівень підготовки нормативно-правових актів регуляторного характеру, що вимагає внесення доповнення до Положення про юридичне забезпечення діяльності органів внутрішніх справ (Додаток Ж).

Наступним, що визначає ефективність застосування адміністративно-правових норм, є інформаційна безпека суб'єктів управління. На думку авторів дослідження «Системна інформатизація правоохоронної діяльності», всі суб'єкти управління (органи влади, юридичні та фізичні особи) для точного і правильного використання, дотримання, виконання або застосування закону повинні володіти необхідною і достатньою інформацією про стан правового регулювання конкретних відносин. Це питання стає все більш актуальним останнім часом у зв'язку із збільшенням кількості різних нормативно-правових актів [261, с. 3–9]. У результаті напливу величезної кількості правової інформації все складніше стає дотримуватися принципу знання права.

На наш погляд, заслуговує на увагу досвід Республіки Білорусь, де

створено Національний центр правової інформації, який здійснює розповсюдження правової інформації згідно з Указом Президента Білорусії «Про порядок розповсюдження правової інформації в Республіці Білорусь» [262].

Для прикладу, на офіційному веб-сайті Верховної Ради України розміщено більше 172 тисяч нормативних актів. У той же час ПрАТ «Інформтехнологія» розміщає в електронному вигляді (за плату) «Нормативні акти України» у кількості більше 400 тисяч нормативно-правових актів [263]. Перелік відомостей, що становлять службову інформацію в системі МВС на веб-сайті Верховної Ради України не розміщено, але на веб-сайті Асоціації українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів він є [264]. В цьому аспекті до Закону «Про доступ до публічної інформації» та Указу Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» доцільно внести доповнення до Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади та Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Мініюсту та проведення їх державної реєстрації щодо порядку опублікування відомчих нормативних актів [265–269] (Додатки І, К).

Для всіх форм реалізації права (крім використання) характерна присутність в його механізмі певного органу державної влади, що здійснює застосування адміністративно-правових норм. Тому ще одним чинником, що впливає на ефективність застосування норм, є якість роботи такого органу. Якість роботи органу адміністративного правозастосування складається з багатьох складових: стан управління; мікроклімат, в якому відбувається правозастосування; суб'єктивні якості працівників органу виконавчої влади; матеріально-технічне забезпечення процесу реалізації права тощо [226, с. 136–138]. Говорячи про значення працівників органів виконавчої влади, слід зазначити, що М. Вебер звертав особливу увагу на роль «правового персоналу» в процесі реалізації права [270, с. 458]. З погляду на зазначене, у рамках

підготовки до Євро-2012 доцільно доповнити Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами (Додаток Л).

На ефективність застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади активно впливають різні умови зовнішнього середовища, під якими розуміють всілякі неправові чинники (механізми): економічні, політичні, культурні, екологічні, природні тощо. Вище вже згадувалося про те, що закон, будучи ланкою у вищій системі, повинен враховувати також вплив на регульовані ним відносини неправових чинників. Однак, найбільше значення дане питання має конкретно для ефективності застосування адміністративно-правових норм, оскільки у діючому законі, тривалий час, неможливо врахувати всі можливі чинники зовнішнього середовища, і пристосуватися до цих умов є завданням застосування адміністративно-правових норм. Саме неправові за своїм характером механізми, взаємодіючи між собою, обумовлюють відхилення від ідеального, регулятивного механізму, від намічених законодавцем цілей, обумовлюють перехід від моделі, запропонованої законодавцем, до іншої; ламають законодавчу модель. Наприклад, Статут патрульно-постової служби міліції України вступив у дію у 1995 р., однак, до цього часу МВС України випустило у світ 14 різних методичних рекомендацій щодо застосування норм вказаного нормативного документа та 6 вказівок щодо роз'яснення змісту окремих норм Статуту, що у свою чергу сприяло підготовці та прийняттю відомчих нормативних актів нижчого рівня (для прикладу: ГУМВС України у Львівській області, УМВС України на Львівській залізниці, Львівській державний університет внутрішніх справ по-різному трактують окремі положення контролю за несенням служби патрульними нарядами) [271].

Отже, доцільно погодитися з Л. Завадською, яка ще у 1992 р. зазначала, що для найбільш ефективного застосування адміністративно-правових норм, поведінка суб'єктів застосування повинна перебувати в гармонії з іншими механізмами (економічними, політичними, культурними). В іншому випадку імплементація закону в суспільні відносини призведе лише до його адаптації,

але не забезпечить реальний вплив на суспільні відносини. Адаптований закон не може оновити суспільство [272, с. 238].

Критеріями соціальної ефективності застосування норм адміністративного права виступають, по-перше, рівень гарантування винесеним правозастосовним рішенням точної і повної реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасниками правовідносини, що виникає на основі застосовуваної норми і індивідуально-владного припису, по-друге, соціальна корисність результату реалізації цих суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Водночас критерієм юридичної ефективності застосування норм адміністративного права є ступінь реалізації в ході його виконання наступних завдань: забезпечення настання юридичних наслідків за наявності передбачених застосовуваними нормами юридичних фактів; забезпечення необхідного ступеня визначеності змісту та міри суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, сформульованих в абстрактному вигляді застосовуваними нормами права; забезпечення 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; забезпечення невідворотності юридичної відповідальності й ефективності інших заходів державного примусу.

На думку І. Маріної, юридичні засоби забезпечення ефективного застосування норм права являють собою триєдину систему, до якої входять засоби нормування, гарантування і забезпечення техніко-юридичної досконалості адміністративно-правозастосовної діяльності та її результатів. Нормування відображає практику створення спеціальних юридичних інститутів, механізмів і процедур, які сприяють ефективному правозастосуванню. Гарантування відображає створення і реалізацію засобів, що забезпечують практичну дію (функціональність) таких інститутів, механізмів і процедур. Реалізація прийомів, правил, методів і засобів юридичної техніки відображає найбільш виправдану з точки зору практичної доцільності методику і технологію адміністративного правозастосування [90].

Доцільно погодитися з думкою В. Колпакова та О. Кузьменко, що результативність адміністративно-правового регулювання багато в чому залежить від ефективності правозастосовних актів. Включені в механізм правового регулювання, ці акти покликані забезпечити його чітку роботу. Правозастосовні акти є важливим засобом для досягнення мети (конкретної і перспективної), яка стоїть перед нормою адміністративного права. Таким чином, у правозастосовувача не може бути іншої, не передбаченої адміністративним правом, мети. Звідси вимірювати ефективність правозастосовних актів слід так само, як і ефективність правових норм, зіставляючи фактично досягнутий результат їх дії з метою щодо відповідних норм [56, с. 61–62]. Разом з тим не у всіх випадках можна говорити про соціальну ефективність актів застосування права. Все залежить від застосовуваної адміністративно-правової норми, її змісту. Багато імперативних норм містять веління, що вимагають від правозастосовувача прийняття однозначного рішення. Наприклад, строки накладення адміністративного стягнення. Тут роль правозастосовувача зводиться до пасивного проведення в життя волі законодавця. Від нього не потрібно творчого підходу до реалізації даної норми, лише якісне її застосування.

Дієвість юридичних і неюридичних засобів підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади виявляється значно зниженою саме внаслідок особливої конфігурації української суспільної свідомості в єдності трьох її складових – правовій, політичній і моральній. У зв'язку з цим ефективність адміністративного правозастосування постає як результат впливу складної системи чинників. З одного боку, вона визначається якістю і змістом цілеспрямовано використовуваних засобів, з іншого боку – дією об'єктивно виникаючих чинників, які опосередковують хід і результати адміністративного правозастосування. Причому системність впливу може бути забезпечена тільки за умови реалізації юридичних і неюридичних засобів у їх взаємозв'язку і взаємодії. Юридичні засоби представлені засобами нормування, гарантування, а



також техніко-юридичними прийомами, методами і правилами. Кожен із зазначених видів юридичних засобів характеризується специфічною функціональною спрямованістю, особливим місцем у системі підвищення ефективності застосування адміністративних норм. Нормування відображає практику цілеспрямованого державно-владного регулювання, що сприяє ефективному застосуванню юридичних інститутів, механізмів і процедур, за допомогою їх закріплення та регламентації нормами позитивного права.

Юридичні гарантії не можуть бути ототожені з засобами підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм. Вони постають як передбачені нормами позитивного права інструменти, реалізація яких на практиці забезпечує фактичну дію створених у процесі нормування юридичних інститутів, механізмів і процедур. При цьому гарантування не може бути зведено лише до нормативного закріплення системи юридичних заходів, так як передбачає також фактичну реалізацію таких заходів на практиці. Водночас механізми практичної реалізації юридичних гарантій на сьогоднішній день є недостатньо ефективними внаслідок того, що, по-перше, основним суб'єктом реалізації таких гарантій, як і раніше, залишається держава, а недержавні суб'єкти не проявляють активності в їх провадженні, а по-друге, відсутній контроль з боку суспільства над діяльністю державних суб'єктів гарантування. Зазначене підтверджує діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку та моніторинг забезпечення прав людини у діяльності правоохоронних органів [273]. Специфіка причин, які характеризують названі особливості реалізації юридичних гарантій, зумовлює те, що вдосконалення практики гарантування можливо тільки за умови одночасної активізації громадянського суспільства [90], що повинно знайти відображення у Законі України «Про міліцію» та Положенні про МВС України (Додаток М, Н).

Безперечно, відповідні зміни доцільно внести у положення про всі органи виконавчої влади, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, однак, ми обмежимося МВС України, з погляду на масштаби адміністративно-правозастосовної діяльності.

Правозастосовна техніка функціонально спрямована на забезпечення найбільш ефективної, з точки зору практичної доцільності, методики і технології адміністративно-правозастосовної діяльності, однак, в силу специфіки існуючих сьогодні механізмів формування техніко-юридичних засобів, прийомів, методів і правил виявляється не здатною повною мірою реалізовувати своє призначення [274, с. 19–20].

Організаційні засоби підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм спрямовані на створення і вдосконалення формальних структур і інститутів, що виступають організаційною основою застосування права, а також на забезпечення необхідного ступеня узгодженості таких структур та інститутів. У сучасних умовах підсистема організаційних засобів не може бути високо результативною у разі, якщо реалізація засобів буде здійснюватися винятково державно-владними суб'єктами. Пасивність організацій громадянського суспільства створює передумови для безконтрольного державного реформування системи формальних структур та інститутів, у рамках якої здійснюється застосування норм права, і обумовлює, таким чином, істотне зниження ефективності даної підсистеми, наприклад, реформування органів внутрішніх справ упродовж 2005–2009 рр. [275; 276]. Оптимізація дії підсистеми організаційних засобів ефективного застосування адміністративно-правових норм можлива не завдяки подальшій реорганізації структур і інститутів, а завдяки відтворенню чинників, що сприяють їх адаптації до тих умов, у яких вони функціонують.

Проведене вище дослідження засобів підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади дозволило зробити висновки:

- аналіз змісту, функціональної специфіки застосування норм права, а також характеру його взаємозв'язку з різними елементами механізму правового регулювання свідчать про те, що адміністративне правозастосування виступає не особливою формою реалізації норм права, а заснованою на імперативному методі формою індивідуального (казуального) правового регулювання, та має

одночасно соціальну і юридичну природу, причому за своєю соціальною природою воно близьке індивідуально-договірному правовому регулюванню, а його юридична природа принципово своєрідна;

- подвійна природа адміністративного правозастосування зумовлює те, що в процесі його здійснення забезпечується реалізація одночасно соціальної й юридичної мети у регулюванні суспільних відносин. Ефективність адміністративного правозастосування постає як результат впливу складної системи чинників: якості і змісту цілеспрямовано застосованих засобів, дії об'єктивних чинників, які опосередковують хід і результати адміністративного правозастосування, причому системність впливу може бути забезпечена тільки за умови реалізації юридичних (які представлені засобами нормування, гарантування, техніко-юридичними прийомами, методами і правилами) і неюридичних (організаційних) засобів у їх взаємозв'язку і 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 найбільш ефективної, з точки зору практичної доцільності, методики і технології правозастосовної діяльності,

- організаційні засоби спрямовані на створення і вдосконалення формальних структур та інститутів, що виступають організаційною основою застосування права, а також на забезпечення належного ступеня узгодженості таких структур та інститутів. Оптимізація дії організаційних засобів можлива не завдяки подальшій реорганізації структур та інститутів, а завдяки відтворенню чинників, що сприяють їх адаптації до тих умов, у яких вони функціонують.

### Висновки до розділу 3

Дослідження порядку загальноправового та галузевого застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади дає можливість зробити наступні висновки:

- під прийомом застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади розуміється здатність здійснення та реалізації визначеної мети щодо очікування проектованого результату діяльності, на досягнення якого вона спрямована, спосіб інтеграції різних дій людей (людини) у деяку послідовність або систему;

- засоби застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади держави слід 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 знаходять свій вираз у адміністративно- та індивідуально-правових актах органів виконавчої влади;

- прийоми та засоби застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади створюють умови для виникнення, зміни і припинення адміністративно-правових відносин, спрямованих на проведення справедливої соціальної політики, і виступають основою для стабільності суспільства, що є проявом організаторської, творчої ролі держави, яка свідомо йде на те, щоб основні елементи механізму соціального управління були адміністративно організованими;

- за своїм змістом застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади являє собою діяльність, об'єднану єдиною метою та завданнями щодо ефективного управління соціально-економічними процесами у суспільстві, враховуючи весь механізм їх практичної реалізації. Функціонально зміст застосування виявляється через об'єктивно необхідні, стійкі групи спеціалізованих дій з планування, прогнозування, регулювання, координації та контролю у сфері управління;

- організаційна сутність застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади має статичну і динамічну основу. Воно проявляється, з одного боку, у впорядкуванні нормативно-правової бази, побудові системи органів управління та встановленні правового статусу всіх структурних елементів. З іншого – застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади підпорядковане безпосередньому здійсненню завдань управлінської діяльності;

- аналіз змісту, функціональної специфіки застосування норм права, а також характеру його взаємозв'язку з різними елементами механізму правового регулювання свідчить про те, що адміністративне правозастосування виступає не особливою формою реалізації норм права, а заснованою на імперативному методі формою індивідуального (казуального) правового регулювання, та має одночасно соціальну і юридичну природу, причому за своєю соціальною природою воно близьке індивідуально-договірному правовому регулюванню, а його юридична природа принципово своєрідна;

- подвійна природа адміністративного правозастосування зумовлює забезпечення реалізації одночасно соціальної й юридичної мети у регулюванні суспільних відносин. Ефективність адміністративного правозастосування постає як результат впливу складної системи чинників – якості і змісту цілеспрямовано застосованих засобів, дії чинників, що об'єктивно виникають і опосередковують хід та результати адміністративного правозастосування, причому системність впливу може бути забезпечена тільки за умови реалізації юридичних і неюридичних (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, а також на забезпечення належного ступеня узгодженості таких структур та інститутів. Оптимізація дії організаційних засобів можлива не завдяки подальшій реорганізації структур та інститутів, а завдяки відтворенню чинників, що сприяють їх адаптації до тих умов, у яких вони функціонують.

## 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 «Прийняття на службу до міліції» Закону України «Про міліцію» щодо володіння працівниками юридичною термінологією (Додаток М);

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

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

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

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

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 (Додаток К);

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 (Додаток Е);

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

ж) ст. 9 «Стандарти надання адміністративних послуг» проекту Закону України «Про адміністративні послуги» стосовно порядку інформування адміністративного органу щодо ефективності застосування права (Додаток Б);

з) ст. 8. «Моніторинг та оцінка результативності виконання документів

державного стратегічного планування» проекту Закону України «Про державне стратегічне планування» щодо моніторингу ефективності адміністративно-правового регулювання (Додаток В).

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Барановський Ф. В. Філософія права / Ф. В. Барановський, В. П. Горбатенко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / голов. редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Українська енциклопедія, 2004. – Т. 6. – С. 276–277.
2. Нерсисянц В. С. Філософія права. Учеб. для вузов / В. С. Нерсисянц. – М. : Норма, 2005. – 656 с.
3. Біленчук П. Д. Філософія права : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. Д. Гвоздецький, С. С. Сливка; за ред. П. Д. Біленчука. – К. : Атіка, 1999. – 208 с.
4. Рабінович П. М. Норма права / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія : у 6 т. / голов. редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Українська енциклопедія, 2002. – Т. 4. – С. 189–190 .
5. Рябошапко В. І. Менеджмент податкової міліції (теоретико-правові аспекти) / В. І. Рябошапко. – Харків : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. – 71 с.
6. Тихонравов Ю. В. Основы философии права. Учеб. пособ. / Ю.В. Тихонравов. – М. : Вестник, 1997. – 608 с.
7. Мураховська Т. Є. Формування нових галузей в системі права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень» / Т. Є. Мураховська. – Харків, 2011. – 19 с.
8. Гегель Г. В. Ф. Філософія права (Філософское наследие). Пер. с нем. Б. Г. Столпнера и М. И. Левиной / Г. В. Ф. Гегель // Ред. и состав. Д. А. Керимов, В. С. Нерсисянц. Авт. вступ. ст. и примеч. В. С. Нерсисянц. – М. : Мысль, 1990. – 524 с.
9. Чичерин Б. Н. Філософія права / Б. Н. Чичерин. – СПб. : Наука, 1998. – 656 с.
10. Алексеев С. С. Філософія права / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во Норма, 1997. – 336 с.

11. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА\*М, 1998. [Электронный ресурс] // Режим доступа : <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=311>
12. Керимов Д. А. Философские проблемы права / Д. А. Керимов. – М. : Мысль, 1972. – 472 с.
13. Завадський Й. С. Менеджмент : Management. Підруч. у 3-х томах / Й. С. Завадський. – К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2002. – Т. 1. – 542 с.
14. Бачинин В. А. Философия права и преступления / В. А. Бачинин. – Харьков: Фолио, 1999. – 607 с.
15. Сперанский М. М. О свободе и рабстве. Русская философия права / М. М. Сперанский // Авт.-сост. А. П. Альбов, Д. В. Масленников, М. В. Сальников. – СПб. : Санкт-Петербургский ун-т МВД России, 1999. – 438 с.
16. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підруч. / О. Ф. Скакун. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
17. Конституція України [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
19. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2342-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 27. – Ст. 132.
20. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24 вересня 2008 р. № 586-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 10–11. – Ст. 137.
21. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
22. Тисянчин В. М. Правові форми здійснення економічної функції держави: теоретичні і практичні аспекти : автореф. дис. на здобуття наук.

ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних учень» / В. М. Тисянчин. – Львів, 2011. – 16 с.

23. Брэбан Г. Французское административное право / Г. Брэбан ; пер. с фр. Д. И. Васильева, В. Д. Карповича ; под ред. и со вступ. сл. С. В. Хоботова. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

24. Рекомендація N Res (2003) 16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права» [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

25. Адміністративне право України / За заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – 896 с.

26. Кодекс Торговельного мореплавства України : Закон України від 23 травня 1995 р. № 176/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №№ 47, 48, 49, 50, 51, 52. – Ст. 349.

27. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

28. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

29. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.

30. Административное право Украины. Электронный учеб. / Под общ. ред. С. В. Кивалова. – 2010. [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://kursovichok.ucoz.ru/load/administrativne\\_pravo/administrativnoe\\_pravo\\_ukrainy\\_uchebnik\\_pod\\_obshhej\\_redakciej\\_akademika\\_s\\_v\\_kivalova](http://kursovichok.ucoz.ru/load/administrativne_pravo/administrativnoe_pravo_ukrainy_uchebnik_pod_obshhej_redakciej_akademika_s_v_kivalova)

31. Шевчук С. Судовий захист прав людини : Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції / Станіслав Шевчук. – Вид. 2-ге, випр., доп. – К. : Реферат, 2007. – 848 с.

32. Бахрах Д. Е. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. –

816 с.

33. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 5-те, зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.

34. Адміністративне право України : Академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : у 2 т. / [Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П., Зуй В. В. та ін.] ; голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 584 с.

35. Остапенко О. І. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р.-В. В. Кісіль ; М-во освіти і науки України. – 2-ге вид. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2009. – 536 с.

36. Тацішин І. Б. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / І. Б. Тацішин. – Львів: Новий Світ – 2000, 2011. – 307 с.

37. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Наук.-практ. коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studrada.com.ua/content/>

38. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України : Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 548/2011[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

39. Административное право Украины : [Учеб. для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.

40. Митний кодекс України : Закон України від 11 липня 2002 р. № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.

41. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 т. / кол. авторів [заг. ред. М. Я. Азарова]. – К. : Міністерство фінансів України, Нац. ун-т ДПС України, 2010. – 2389 с.



42. Наден О. Щодо поняття норми кримінального права / О. Наден // Право України. – 2006. – № 2. – С. 26–32.
43. Алексеев С. С. Теория права. Учеб. пособие / С. С. Алексеев. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
44. Комаров С. А. Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях: учеб. Пособие / С. А. Комаров. – М. : Норма, 1997. – 570 с.
45. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання : основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; від. ред. О. Сироїд; – 2-е. вид. переробл. та допов. – К. : К.І.С., 2009. – XXVII, 523 с.
46. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
47. Кашанина Т. В. Юридическая техника : учеб. / Т. В. Кашанина. – М. : Эксмо, 2007. – 512 с.
48. Про затвердження Технічного регламенту надання послуг з перевезення пасажирів та вантажів залізничним транспортом : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. № 193 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>
49. Про розвиток залізничних доріг Співтовариства : Директива 91/440/ЄС Ради ЄС від 29 липня 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.
50. Про ліцензування підприємств залізничного транспорту : Директива 95/18/ЄС Ради ЄС від 19 червня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.kiev.ua>.
51. Про наближення законів держав-членів про перевезення небезпечних вантажів залізницею (із змінами) : Директива 96/49/ЄС Ради ЄС від 23 липня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.
52. Щодо мінімальних екзаменаційних вимог до консультантів у справах перевезення небезпечних товарів автомобільним, залізничним або річковим

транспорт : Директива 2000/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 17 квітня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

53. Критерії оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) у галузі залізничного транспорту: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 р. № 365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

54. Концепція Державної цільової соціальної програми профілактики травматизму невиробничого характеру на період до 2015 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 березня 2010 р. № 354-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

55. Про затвердження Державної цільової програми реформування залізничного транспорту на 2010–2015 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

56. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

57. Адміністративне право України : підручник / [Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В., Зима О. Т., Зуй В. В. та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

58. Міжнародні організації, конвенції та багатосторонні угоди в галузі транспорту : навч. посіб. для студ. ВНЗ : Т. 3. Залізничний транспорт / За ред. А. М. Редзюка, І. Б. Матвіїва. – К. : ДП «Державтотранс НДІпроект», 2009. – 200 с.

59. Про Комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002–2010 роках : Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3022-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 24. – Ст. 166.

60. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про Основні засади державної політики у сфері профілактики травматизму невиробничого

характеру» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 червня 2009 р. № 632 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

61. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 355 с.

62. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

63. Смолин Г. В. Господарське право України. Заг. частина / Г. В. Смолин. – 2-ге вид. перераб. та доп. – Львів, ЗУКЦ, 2011. – 428 с.

64. Колпаков В. К. Теорія і практика адміністративного судочинства : монографія / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. – Чернівці : Місто, 2011. – 384 с.

65. Остапенко О. І. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Навч. посіб / О. І. Остапенко. – Львів, Льв. держ. ун-т внутр. справ, 2009. – 213 с.

66. Фаринник В. І. Доповідна записка «Про участь представників МВС у міжвідомчій нараді з питань законності при застосуванні заходів адміністративного впливу органами внутрішніх справ» / В. І. Фаринник. – К. : Головний штаб МВС України (№ 10245/МГ від 05.07.2011), 2011. – 17 с.

67. Ківалов С. В. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – 2-ге вид. перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2008. – 312 с.

68. Ковалів М. В. Правові та організаційні засади збереження вантажів на залізничному транспорті України / М. В. Ковалів. – Львів : Афіша, 2003. – 198 с.

69. Тацій В. Я. Проблеми розбудови демократичної правової держави України та завдання юридичної науки / В. Я. Тацій // Матеріали наук.-прак. конф. «Проблеми правового забезпечення економічної та соціальної політики в Україні» (м. Харків, 24–25 травня 2005 р.). – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2005. – С. 3–10.

70. Ротань В. Г. Науково-практичний коментар Законодавства України про працю / В. Г. Ротань, І. В. Зуб, О. Є. Сонін. – К. : Атіка, 2008 – 680 с.

71. Конституційне право України : Підруч. / [За заг. ред. В. Ф. Погорілка].

– К. : Наукова думка, Прецедент, 2006. – 334 с.

72. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – Вид. 3-тє, виправл. та доповн. – К. : Атіка, 2004. – 512 с.

73. Труфанов М. Е. Применение норм административного права : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Труфанов Михаил Егорович. – М., 2007. – 371 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/217513.html>

74. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг : Указ Президента України від 3 липня 2009 р. № 508/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

75. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 вересня 2011 р. № 892-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

76. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : Указ Президента України від 27 квітня 2011 р. № 504/2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

77. Пухтецька Л. А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір / Л. А. Пухтецька. – К. : Ін-т держави та права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – 88 с.

78. Верховна Рада України, Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва // Матеріали семінару «Стан та перспективи розвитку адміністративного права : законодавство, наука, освіта» (12–13 жовтня 2001 р.). – Ч. 2. Німеччина та Республіка Польща . – Львів : Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, 2001. – 208 с.

79. Quantitative linguistics and information theory и Linguistic automaton (совместно с Л. Н. Беляевой), обе работы опубликованы Quantitative Linguistik /

Quantitative Linguistics. Ein internationales Handbuch / An International Handbook / Ed. by R. Koehler, G. Altmann, R. Piotrowski. – Berlin – New York : Walter de Gruyter, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.mexmat.ru/abc.php?letter=d>

80. Пиотровский Р. Г. Математическая лингвистика. Учеб. пособ. / Р. Г. Пиотровский, К. Б. Бектаев, А. А. Пиотровская. – М. : Высшая школа, 1977. – 383 с.

81. Рулан Н. Юридическая антропология. Учеб. [Пер. с франц. Л. П. Данченко, А. И. Ковлера, Т. М. Пиняльвера, О. Э. Залогойной ; отв. ред. В.С. Нерсисянц] / Н. Рулан. – М. : Норма, 2000. – 310 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.co.ua/sociology/rulan1/Rulan1.txt>

82. Пархоменко Н. М. Реалізація права / Н. М. Пархоменко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / голов. редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – С. 246.

83. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : Підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2007. – 416 с.

84. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : Монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

85. Авер'янов В. Б. Адміністративно-процесуальне право / В. Б. Авер'янов // Юридична енциклопедія : у 6 т. / голов. редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – Т.1. – 672 с.

86. Бандурка А. М. Административный процесс : [учеб.] / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.

87. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес / В. Г. Перепелюк. – Чернівці : Рута, 2001. – 316 с.

88. Педько Ю. С. Юрисдикція / Ю.С. Педько // Юридична енциклопедія : у 6 т. / голов. редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Українська енциклопедія, 2004. – Т. 6.– 768 с.

89. Сірий М. І. Процес у праві / М. І. Сірий // Юридична енциклопедія : у 6 т. / голов. редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – 736 с.

90. Марина И. Н. Средства повышения эффективности применения норм права : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория государства и права; история правовых учений» / И. Н. Марина. – М., 2009. – 24 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dissercat.com/content/sredstva-povysheniya-effektivnosti-primeneniya-norm-prava>

91. Адміністративно-деліктне законодавство : Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упоряд. О. А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

92. Про заходи щодо усунення розбіжності окремих показників статистичної звітності по результатах адміністративної практики органів внутрішніх справ України : Доручення МВС України від 18 жовтня 2011 р. № 14468/Пп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>

93. Сірий Є. В. Соціологія : загальна теорія, історія розвитку, спеціальні та галузеві теорії : навч. посіб. / Є. В. Сірий – К. : Атіка, 2004. – 480 с. . [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/17810409/sotsiologiya/sotsiologiya\\_-\\_siryi\\_yev](http://pidruchniki.ws/17810409/sotsiologiya/sotsiologiya_-_siryi_yev)

94. Обертинський О. Від статистики до правди : що таке «погано» і чому це добре? / О. Обертинський // Іменем закону. – № 24. – 18–24 червня 2010 р. – С. 3.

95. Клочков В. Проблеми інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури / В. Клочков // Міліція України. – 2011. – № 7–8 (169–170). – С. 41.

96. Теорія держави і права. Акти застосування норм права // Електронна бібліотека [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ebk.net.ua/Book/Konspekt/TDIP/036.htm>
97. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право. Навч. посіб. / А. М. Школик. – Львів, ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
98. Смоленский М. Б. Административное право / М. Б. Смоленский. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2005. – 346 с.
99. Повторева С. М. Структурний підхід – структуралізм – постструктуралізм (еволюція методології та її поширення у гуманітарних студіях) / С. М. Повторева. – Львів : Вид-во НУ «Львівська політехніка», 2010. – 336 с.
100. Эко У. Отсутствующая структура. Введение в семиологию. [Пер. с итал. В. Резник, А. Погоняйло]. / У. Эко. – СПб. : Симпозиум, 2006. – 544 с.
101. Карпачова Н. І. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на представленні Спеціальної доповіді «Стан дотримання Україною європейських стандартів з прав і свобод людини» з нагоди 60-річчя Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. – 22 жовтня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.
102. Тищенко М. М. Правовий статус свідка в адміністративному процесі / Тищенко М. М. // Наук. вісник Льв. ін.-ту внутр. справ : серія юридична. – 2002. – Вип. 2. – С. 70–76.
103. Колпаков В. К. Адміністративне право України : [підруч.] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
104. Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Денисенко Виктор Васильевич – 394 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dslib.net/admin-pravo/denisenko.html>
105. Ортинский В. Л. Організаційні засади управлінської діяльності в органах внутрішніх справ України : навч.-метод. посіб. / В. Л. Ортинский, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2006. – 248 с.

106. Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців : Указ Президента України від 20 вересня 2007 р. № 900/2007[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

107. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Л. В. Коваль. – К. : Вища школа, 1979. – 230 с.

108. Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права / В. Е. Чиркин. – М. : Норма, 2007. – 352 с.

109. Кравчук В. М. Соціально-правова природа юридичної особи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / В. М. Кравчук. – Львів, 2000. – 16 с.

110. Адміністративний процес України : навч. поіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.

111. Дугенец А. С. Административно-юрисдикционный процесс / А. С. Дугенец. – М. : ВНИИ МВД России, 2003. – 273 с.

112. Галаган И. А. К проблемам теории правоприменительных отношений / И. А. Галаган, А. В. Василенко // Государство и право. – 1998. – №3. – С.12–19.

113. Актуальні питання стратегії розвитку органів внутрішніх справ України у сучасних умовах : матеріали наук.-практ. конф. – К. : Академія управління МВС України, 2009. – 264 с.

114. Лановенко К. С. Досвід зарубіжних країн щодо використання оціночних понять у кримінальному законодавстві / К. С. Лановенко // Міліція України. – 2011. – № 7–8 (169–170). – С. 29–30.

115. Пробко І. Б. Провадження у справах про порушення законодавства з фінансових питань: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Пробко Ілля Борисович. – Львів, 2009. – 237 с.

116. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія : соціально-правовий феномен і проблема розвитку / О. І. Остапенко. – Львів, Льв. держ. ін-т внутр. справ, 1995. – 312 с.



117. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 томах / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. I. – 361 с.
118. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
119. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
120. Голосніченко І. П. Адміністративне право України : основні поняття. Навч. посіб. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова ; за заг. ред. І. П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
121. Лазарев В. В. Применение советского права / В. В. Лазарев. – Казань: Изд-во Казанского гос. ун-та, 1972. – 200 с.
122. Крупчан О. Д. Організація виконавчої влади / О. Д. Крупчан. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 132 с.
123. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посіб. / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
124. Кордун О. О. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні / О. О. Кордун. – К. : МАУП, 2000. – 248 с.
125. Аврутин Ю. Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.litkafe.ru/7829-perspektivy-razvitija-administrativnogo-prava-v.html>
126. Про затвердження Системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України з використанням сучасних технологій та прогнозування : Наказ МВС України від 20 січня 2011 р. № 17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
127. Про внесення змін до Наказу МВС України від 17 січня 2011р. № 17 : Наказ МВС України від 1 вересня 2011 р. № 653 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

128. Prawo administracyjne / Ura E. (red.). – Przemysl, Wyzsza szkola fdministracji izarządzania, 1998. – 641 p.
129. Ярчевский В. Внешняя и внутренняя оценки работы польской полиции / В. Ярчевский. – К. : МВС України, 2011. – 47 с.
130. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
131. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Информцентр, 2001. – 354 с.
132. Мелех Л. В. Законність у правозастосовній діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Л. В. Мелех. – Львів, 2010. – 20 с.
133. Колпаков В. К. Підсудність в адміністративному судочинстві : Метод. реком. / В. К. Колпаков, А. П. Огородник, Р. В. Ватаманюк, В. В. Гордєєв; М-во освіти і науки України, Акад. суддів України, Чернів. нац. ун-т ім. Ю. Федьковича. – Чернівці : Золоті литаври, 2011. – 128 с.
134. Авер'янов В. Б. Суспільне визначення адміністративного права : новий погляд // Державне управління в Україні : Навч. посіб. – К. : 1999. – 256 с.
135. Полянський Т. Т. Зловживання правом : загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т. Т. Полянський. – Львів, 2011. – 16 с.
136. Сенников И. Е. Использование права как форма непосредственной реализации юридических норм : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Сенников Игорь Евгеньевич. – Н. Новгород, 2003. – 212 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info@lib.ua-ru.net>
137. Декларація про державний суверенітет України : Декларація від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

138. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.

139. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

140. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 3. – Ст.12.

141. Раданович Н. М. Національна імплементація міжнародних договорів щодо прав людини: загальнотеоретичне дослідження (на матеріалах впровадження конвенції про захист прав і основних свобод людини) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень» / Н. М. Раданович. – Львів, 2000. – 20 с.

142. Правовая имплементация // Материал из Википедии – свободной энциклопедии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org>

143. Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права / А. С. Гавердовский. – К. : Вища школа, 1980. – 320 с.

144. Буткевич В. Г. Соотношение внутригосударственного и международного права / В. Г. Буткевич. – К. : Вища школа, 1981. – 311 с.

145. Мюллерсон Р. А. Соотношение международного и национального права / Р. А. Мюллерсон. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1982. – 78 с.

146. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права / Ю. М. Козлов. – М. : Изд-во МГУ, 1967. – 160 с.

147. Советское административное право. Учеб. / Под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. – М. : Юридическая литература, 1988. – 320 с.

148. Нормография : теория и методика нормотворчества: учеб.-метод. пособ. / Под. ред. Ю. Г. Арзамасова. – М. : Акад. проект, Трикста, 2007. – 560 с.

149. Чухвичев Д. В. Законодательная техника: учеб. пособ. / Д. В. Чухвичев. – М. : Юнита-Дана : закон и право, 2006. – 239 с.
150. Устав внутреннего водного транспорта Союза ССР : Постановление СМ СССР от 15 октября 1955 г. № 1801 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
151. Соглашение о проведении согласованной политики в области стандартизации, метрологии и сертификации (13 марта 1992 г., г. Москва) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
152. Соглашение о совместном использовании грузовых вагонов и контейнеров собственности государств-участников Содружества, Азербайджанской Республики, Республики Грузия, Латвийской Республики, Литовской Республики, Эстонской Республики (12 марта 1993 г., г. Москва) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
153. Соглашение о сотрудничестве в области технического переоснащения и обновления железнодорожного подвижного состава (9 сентября 1994 г., г. Москва) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
154. Договор об обеспечении параллельной работы электроэнергетических систем государств-участников Содружества Независимых Государств (25 ноября 1998 г., г. Москва) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
155. Конвенция о формировании и статусе межгосударственных научно-технических программ (25 ноября 1998 г., г. Москва) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
156. Про припинення конституційного провадження у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень статей 9, 18, пункту 32 частини першої статті 85, статей 102, 106, 116 Конституції України, частин другої, п'ятої статті 7, статей 12, 15, 17 Закону України «Про міжнародні договори України» та за конституційним поданням 62 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень

пунктів «а», «є» частини другої статті 7 Закону України «Про міжнародні договори України» : Ухвала Конституційного Суду від 12 грудня 2006 р. № 1-уп/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

157. Бержель Ж. Л. Общая теория права : пер. с фр. / Ж. Л. Бержель ; под общ. ред. В. И. Даниленко. – М. : НОТА ВЕНЕ, 2000. – 576 с.

158. Рудольф фон Иеринг. Юридическая техника / Р. фон Иеринг ; сост. А. В. Поляков. – М. : Статут, 2008. – 231 с.

159. Конституционно-правовые основы имплементации норм международного права в Российской Федерации / Л. Ю. Рыхтикова. – М. : Грааль, 2004. – 88 с.

160. Восканов С. Г. Процесс и способы согласования норм внутригосударственного права с нормами международного права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawbook.by.ru/magaz/prtp/0304/04.shtml>

161. Цимбрівський Т. С. Принципи територіальної цілісності та непорушності кордонів у міжнародному праві : теорія і практика / Т. С. Цимбрівський. – Львів, 2009. – 214с.

162. Про ратифікацію Протоколу до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства : Закон України від 21 вересня 2011 р. № 3764-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

163. Рудой К. М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право; фінансове право; інформаційне право» / К. М. Рудой. – Х., 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dysertaciya.org.ua/disertaciya\\_1\\_15.html](http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_15.html)

164. Договір про Європейський Союз (консолідована версія станом на 1 січня 2005 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.zakon.rada.gov.ua>.

165. Ніццький договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів (2001/C80/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

166. Статус Ниццкого договора, изменяющего Договор о Европейском Союзе, Договоры об учреждении Европейских Сообществ и другие основополагающие акты (Ницца, 26 февраля 2001 года (по состоянию на 19 декабря 2002 г.)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

167. Таможенный Кодекс Европейского Сообщества. Регламент Совета № 450\2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [kompmp.rada.gov.ua/kompmp/doccatalog/document?id=47241](http://kompmp.rada.gov.ua/kompmp/doccatalog/document?id=47241)

168. Наку А. А. Таможенное право ЕС. Учеб пособ. / А. А. Наку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://knukim-edu.kiev.ua/index.php?id=741&view=article>

169. Україна та Європейський Союз : шляхи та напрями зближення і співпраці : Матеріали міжнарод. наук.-практ. конф. (Львів, 14–15 вересня 2006 р.) : У 2-х частинах / За ред. Я. Й. Малика. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч. 1. – 376 с.

170. Жданова І. С. Адаптація законодавства України про державну службу до вимог європейського союзу : стан, проблеми, перспективи / І. С. Жданова // Електронне наукове фахове видання «Державне управління : удосконалення та розвиток» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=274>

171. Баймуратов М. Імплементация норм международного права про свободу пересування і вибір місця проживання у право України / М. Баймуратов, С. Максименко // Право України. – 2003. – 1, – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/chapter/2/30/1131>

172. Мармазов В. Є., Піляєв І. С. Рада Європи : політико–правовий

механізм інтеграції. – К. : Видавничий дім «Юридична книга», 2000. – 472 с.

173. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу : теоретико-правове дослідження : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Сюр Наталія Вікторівна. – К., 2006. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/129813.html#contents>

174. Про приєднання України до Конвенції про право, що застосовується до дорожньо-транспортних пригод : Закон України від 15 червня 2011 р. № 3513-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

175. Про внесення змін до Правил дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 р. № 1029 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

176. Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

177. Про внесення зміни до наказу МВС і Міністерства транспорту України від 20 серпня 2004 р. № 991/780 : Наказ МВС України, Міністерства інфраструктури України від 12 вересня 2011 р. № 661/371 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

178. Про внесення змін до Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, затвердженої наказом МВС від 26 лютого 2009р. № 77 : Наказ МВС України від 18 серпня 2011 р. № 594 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

179. Яременко В. М. Аспекты согласования норм международного и национального права, а также правовых систем Российской Федерации и Европейского союза // Электронный журнал научных публикаций аспирантов и докторантов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jurnal.org>

180. Административно-деликтное законодательство Федеративной Республики Германии : Значение законодательного опыта ФРГ для Российской Федерации / Гаврилова Л. В. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2005. – 180 с.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу :  
<http://www.lawlibrary.ru/izdanie56565.html>

181. Науменко С. В. Імплементція міжнародно-правових зобов'язань України у сфері зовнішньої міграції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / С. В. Науменко. – Харків, – 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [dysertaciya.org.ua/disertaciya\\_1\\_812.html](http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_812.html)

182. Штрайнс Р. Європейське право / Р. Штрайнс ; перек. з нім. К. Котюк ; наук. ред. укр. вид. М. Микієвич. – Львів : Астролябія, 2008. – 480 с.

183. Блажиєвська М. В. Імплементція норм міжнародного морського права : правова теорія і практика України : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / М. В. Блажиєвська. – К., 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [dysertaciya.org.ua/disertaciya\\_1\\_813.html](http://dysertaciya.org.ua/disertaciya_1_813.html)

184. Про розподіл пропускнуої спроможності залізничної інфраструктури, стягування зборів за користування залізничною інфраструктурою та сертифікації на відповідність вимогам безпеки : Директива 2001/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 26 лютого 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

185. Про безпеку залізниць у Співтоваристві (Директива про безпеку на підприємствах залізничного транспорту) : Директива 2004/49/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 29 квітня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

186. Якименко Х. С. Європейська інтеграція як напрям здійснення внутрішніх реформ в Україні / Х. С. Якименко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 988–992. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10jxcrvu.pdf>

187. Гаврилов В. В. Теории трансформации и имплементации норм международного права в отечественной правовой доктрине / В. В. Гаврилов // Московский журнал международного права [Електронний ресурс]. – Режим



доступу : <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=162606>

188. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С. С. Алексеев ; ред. Л. А. Плеханова. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с.

189. Погрібний І. М. Місце та роль юридичної техніки в механізмі правового регулювання / І. М. Погрібний, Ю. І. Матат // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Вип. 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.nbuuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnuvs/2009.../VV-44\\_1.pdf](http://www.nbuuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2009.../VV-44_1.pdf)

190. Москаленко И. В. Юридическая природа и соотношение гражданско-правовых дефиниций и норм / И. В. Москаленко // Современное право. – 2005. – № 5. – С. 56–60.

191. Мышляев Н. П. Теоретические и прикладные основы административной деликтологии : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.14 / Мышляев Николай Прокофьевич. – М., 2004. – 330 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawlibrary.ru/disser2015725.html>

192. Нормы советского права. Проблемы теории / Под ред. М. И. Байтина, В. К. Бабаева. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 248 с.

193. История политических и правовых учений : Учебник / Воротилин Е. А., Лейст О. Э., Мачин И. Ф., Струнников В. Н. и др. ; под ред. Лейст О. Э. – М.: Юрид. лит., 1997. – 576 с.

194. Федущак-Паславська Г. М. Історія політичних та правових учень : навч.-метод. посіб. / Г. М. Федущак-Паславська. – Львів : Юрид. фак.-т Львів. нац. ун-ту ім. Ів. Франка. – 2008. – 288 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.twirpx.com/signup/>

195. Проблемы теории государства и права. Учеб. пособ. / Под ред. М. Н. Марченко. – М. : Проспект, 1999. – 504 с.

196. Чулінда Л. І. Юридико-лінгвістичне тлумачення текстів нормативно-правових актів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень» / Л. І. Чулінда. – К., 2003. – 21 с.

197. Чиннова М. В. Дефиниции и их использование в нормативно-

правовых актах : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Чиннова Марина Витальевна. – М., 2004. – 177 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.lib.ua-ru.net/diss/cont/102964.html](http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/102964.html)

198. Кнапп В. Логика в правовом сознании / В. Кнапп, А. Герлох ; перевод с чешского ; под ред. и со вступ ст. : А. Б. Венгерова. – М. : Прогресс, 1987. – 312 с.

199. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. Учеб. / В. С. Нерсисянц. – М. : Издательская группа Норма-Инфра, 1999. – 552 с.

200. Ушаков А. А. Очерки советской законодательной стилистики : учеб. пособ. / А. А. Ушаков. – Пермь : Звезда, 1967. – 206 с.

201. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 8 липня 2011 р. № 3673-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

202. Про особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення в період проведення фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу в Україні : Закон України від 5 липня 2011 р. № 3568-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

203. Дефініція // Сучасний словник іншомовних слів : Близько 20 тис. слів і словосполучень / [уклад. О.І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк] ; відп. ред. Г. П. Півторак ; НАН України, Інститут мовознавства ім. О. О. Потебні. – К. : Довіра, 2006. – С. 216.

204. Левин Г. Д. Норма / Г. Д. Левин // Новая философская энциклопедия : в 4-х т. / Ин-т философии РАН, Нац. общ.-научн. фонд ; Научно-ред. совет : предс. В. С. Степин. – М. : Мысль, 2010. – Т. 3 – С. 108.

205. Кудрявцев Ю. В. Нормы права как социальная информация / Ю. В. Кудрявцев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 144 с.

206. Правова міжкультурна комунікація : до Євро-2012. Навч. пособ. / [О. Бойко, І. Казимир, Б. Кравець, та ін.] ; за заг. ред. А. С. Токарської. – Львів, ЛьвДУВС, 2011. – 240 с.

207. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності : Закон України від 19 жовтня 2010 р. № 2608-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

208. Справочник по правописанию, произношению, литературному редактированию / Д. Э. Розенталь, Е. В. Джанджакова, Н. П. Кабанова. – М. : Московская международная школа переводчиков, 1994. – 400 с.

209. Норма права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://stud24.ru/civil-procedure/norma-prava/72049-229512-page3.html>

210. Хворостянкін А. В. Дефініції в законодавчих текстах : питання теорії // Міністерство юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minjust.gov.ua/0/6669](http://www.minjust.gov.ua/0/6669)

211. Берг Е. Б. Нормативные дефиниции как инструмент правовой коммуникации / Е. Б. Берг // Сибирская ассоциация лингвистов-экспертов. Уральский ин-т регионального законодательства, Россия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://siberiaexpert.com/publ/satti/stati/normativnye\\_definicii\\_kak\\_instrument\\_pravovoj\\_kommunikacii\\_e\\_b\\_berg/4-1-0-156](http://siberiaexpert.com/publ/satti/stati/normativnye_definicii_kak_instrument_pravovoj_kommunikacii_e_b_berg/4-1-0-156)

212. Костенников М. В. Теоретические проблемы кодификации административного права России : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.14 / Костенников Михаил Валерьевич. – М., 2001. – 355 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.lawlibrary.ru/disser2007262.html](http://www.lawlibrary.ru/disser2007262.html)

213. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.

214. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 360 с.

215. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение / А. П. Коренев. – М. : Юрид. лит. 1978. – 141 с.

216. Николаева Л. А. Рецензия на книгу А. П. Коренева «Нормы

административного права и их применение» / Л. А. Николаева и др. // Правоведение. – 1979. – № 4. – С. 77–79. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=187515>

217. Горьова С. Л. Норми адміністративного права (проблеми теорії та практики нормотворення) : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Горьова Світлана Леонідівна. – Х., 2000. – 163 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:[http://librar.org.ua/sections\\_load.php?s=economy\\_legal\\_science&id=1548&start=6](http://librar.org.ua/sections_load.php?s=economy_legal_science&id=1548&start=6)

218. Административное право России / Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров ; 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – 752 с.

219. Кулинич С. А. Правовые акты органов исполнительной власти : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Кулинич Светлана Анатольевна. – М., 2006. – 182 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/204224.html>

220. Гулак Л. С. Місцеве самоврядування в Україні : теоретико-правовий аспект : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Гулак Любов Степанівна. – Львів, 2011. – 212 с.

221. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ України : навч.-практ. посіб. / М. В. Ковалів. – Львів : Льв. держ. ун-т внутр. справ, 2010. – 340 с.

222. Методика функціонального обстеження МВС України, його органів, підрозділів та організацій / [Т. О. Проценко, П. П. Кульчицький, О. Г. Циганов та ін.]; за ред. І. П. Голосніченка. – К. : ДП «Друкарня МВС України», 2009. – 36 с.

223. Концепція розвитку законодавства України : Матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 23-24 травня 1996 р.). / За ред. В. Ф. Опришко [та ін.]. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1996. – 510 с.

224. Соціальне партнерство – механізм реалізації прав людини, розбудови правової держави, громадянського суспільства : Міжвідомчий наук. збір. / За ред. А. І. Комарової та ін. – К. : НДІ «Проблеми людини», 2001. – Т. 24. – 778 с.

225. Стандартизація, якість продукції, метрологія, сертифікація в системі

адміністративного права : навч. посіб. / Л. І. Сопільник, О. І. Остапенко. – Львів : Львів. ун-т бізнесу і права, 2011. – 124 с.

226. Петков С. В. Менеджмент у державному управлінні : загальна частина : навч. посіб. / С. В. Петков, Л. Р. Наливайко, О. Г. Комісаров і ін. – К. : КНТ, 2011. – 312 с.

227. Хусаинова О. В. Совершенствование правоприменительной деятельности органов государственной власти (теоретико-правовой аспект) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / О. В. Хусаинова. – М., 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.dissforall.com/\\_catalog/t15/\\_science/194/9187822.html](http://www.dissforall.com/_catalog/t15/_science/194/9187822.html)

228. Травкин А. А. Сущность и сферы (пределы) действия правоприменительных актов (проблемы теории и практики) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / А. А. Травкин. – Владимир, 2008. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawlibrary.ru/izdanie2077599.html>

229. Кучерова Т. Е. Нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (вопросы общей теории) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Т. Е. Кучерова. – М., 2006. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.lawlibrary.ru/disser2026361.html>

230. Управление органами внутренних дел на транспорте : учеб. пособие / П. И. Станкевич, С. И. Мукашев, А. П. Леонов, Д. Г. Стрельский. – Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2005. – 208 с.

231. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

232. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових

програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 704 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

233. Передборський В. А. Інноваційні технології управління в системі факторів підвищення ефективності діяльності ОВС / В. А. Передборський // Вісник Академії управління МВС : наук. журнал. – 2009. – № 3. – С. 23–34.

234. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 33. – Ст. 471.

235. Гаврилов О. А. Стратегия правотворчества и социального прогнозирования / О. А. Гаврилов. – М. : Изд-во ин-та государства и права РАН, 1993. – 128 с.

236. Про нормативно-правові акти : Закон України (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_2?id=&pf3516=7409&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=7409&skl=7)

237. Про Положення про Міністерство інфраструктури України : Указ Президента України від 12 травня 2011 р. № 581/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

238. Про затвердження Рекомендацій щодо вживання термінів та визначень з безпеки руху поїздів (Рекомендації, розд. 3) : Наказ Міністерства транспорту України від 3 червня 2004 р. № 464 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

239. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ : Указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 383/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

240. Про затвердження Інструкції з оформлення документів у системі МВС України : Наказ МВС України від 20 січня 2004 р. № 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>.

241. Методичні рекомендації щодо подання нормативно-правових актів системи МВС України на державну реєстрацію (від 10 березня 2006 р. № 3553). – К. : МВС України, 2006. – 14 с.

242. Подорожна Т. С. Законодавчі дефініції : поняття, структура, функції / Т. С. Подорожна. – Львів : ПАІС, 2009. – 196 с.
243. Ситар І. М. Порівняльне правознавство : основні категорії : [навч.-метод. посіб.] / І. М. Ситар, О. Л. Чернобай. – Львів : ЛьвДУВС, 2009. – 176 с.
244. Полищук Н. И. Эволюция и состояние теоретической модели взаимосвязи нормы права, правоотношения и юридического факта : автореф. дис. на соискание учен. степени доктора юрид. наук : спец.12.00.01 «Теория и история права и государства, история учений о праве и государстве» ; 12.00.08 «Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право» / Н. И. Полищук. – М. – 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.scholar.ru/search.php?page=26&q](http://www.scholar.ru/search.php?page=26&q)
245. Аврутин Ю. Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России / Ю. Е. Аврутин // Журнал российского права. – 2008. – №5. – С. 38–49 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.litkafe.ru/7829-perspektivy-razvitija-administrativnogo-prava-v.html>
246. Теория государства и права : [учеб. для студентов вузов] / [Алексеев С. С., Васьков П. Т., Дюрягин И. Я. и др.] ; под ред. Алексеева С. С. – М. : Юрид. лит., 1985. – 480 с.
247. Тихий В. П. Кримінальна відповідальність за порушення виборчих і референдних прав / [П. П. Андрушко, І. О. Зінченко, С. Я. Лихова та ін.]; за заг. ред. В. П. Тихого. – Х. : Кроссроуд, 2008. – 344 с.
248. Програма FLEG «Вдосконалення систем правозастосування і управління в лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства і Росії» [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.fleg.org.ua/>
249. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / С. Д. Гусарєв, А. Ю. Олійник, О. Л. Слюсаренко. – К. : Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 270 с.
250. Про прийняття за основу проекту Закону України «Про внесення змін

до статті 166-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру»: Постанова Верховної Ради України від 15 листопада 2011 р. № 4033-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

251. Юридическая социология: учеб. для вузов / [Глазырин В.А., Грибакина Э.Н., Гулина Н.А. и др.] ; отв. ред. В. А. Глазырин. – М. : Норма, 2000. – 357 с.

252. Оцінювання ефективності діяльності органів внутрішніх справ України шляхом вивчення громадської думки : метод. реком. / О. А. Лупало, В. Ю. Котляр, К. О. Забудський, О. В. Антонов. – К. : Видав.-поліграф. центр МВС України, 2004. – 34 с.

253. Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : [учеб.] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Эксмо, 2008. – 448 с.

254. Коталейчук С. П. Теорія держави та права : [навч. посіб.] / С. П. Коталейчук. – К. : КНТ, 2009. – 320 с.

255. Лазарев А. А. Про стан застосування адміністративного законодавства органами внутрішніх справ України за 9 міс. 2011р. / А. А. Лазарев. – К. : Головний штаб МВС України, 2011. – 7 с.

256. Цветков В. В. Управління / В. В. Цветков // Юридична енциклопедія : у 6 т. / голов. редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.]; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Українська енциклопедія, 2004. – Т. 6. – С. 218–219 .

257. Керимов Д. А. Законодательная техника: научно-метод. и учеб. пособ. / Д. А. Керимов. – М. : Норма-Инфра-М, 1998. – 127 с.

258. Бойко І. В. Основні критерії оцінки діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України / І. В. Бойко // Правова інформатика. – К., 2003. – № 1. – С. 9–22.

259. Сливка С. С. Юридична деонтологія: [підруч.] / С. С. Сливка; вид. 3-



те, перероб. і доп. – К. : Атіка, 2008. – 296 с.

260. Каранина Н.С. Правовые презумпции в теории права и российском законодательстве : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Каранина Наталья Сергеевна. – М., 2006. – 164 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.disszakaz.com/catalog/pravovie\\_prezumpcii\\_v\\_teorii\\_prava\\_i\\_rossiyskom\\_zakonodatelstve.html](http://www.disszakaz.com/catalog/pravovie_prezumpcii_v_teorii_prava_i_rossiyskom_zakonodatelstve.html)

261. Системна інформатизація правоохоронної діяльності / За ред. В. Дурдинця, М. Швеця. – К. : НДЦПІ АПрН України, 2007. – 382 с.

262. О порядке распространения правовой информации в Республике Беларусь : Указ Президента Республики Беларусь от 1 декабря 1998 г. № 565 (ред. от 3 января 2002 г.) [Электронный ресурс]. – Республиканская научно-техническая библиотека Беларуси. – Режим доступа : [rlst.org.by/metodist/laws-ntb/laws-ntb/827.html](http://rlst.org.by/metodist/laws-ntb/laws-ntb/827.html)

263. Мега-НАУ. Нормативна база України. ПрАТ «Інформтехнологія» Україна, м. Київ. Майдан Незалежності 2: 7 поверх. E-mail sales@nau.kiev.ua. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>

264. Асоціація українських моніторів з дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://umdp1.info/>

265. Про Засади державної політики України в галузі прав людини : Постанова Верховна Рада України від 17 червня 1999 р. № 757-XIV // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 35. – Ст. 303.

266. Про доступ до публічної інформації : Закон України 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

267. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації : Указ Президента України від 5 травня 2011 р. № 547/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

268. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 [Електронний ресурс].

– Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

269. Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації : Наказ Мінюсту України від 12 квітня 2005р. № 34/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

270. Общая теория права и государства : Учеб. / Под ред. В. В. Лазарева ; 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1996. – 472 с.

271. Статут патрульно-постової служби міліції України : Наказ МВС України від 27 липня 1994 р. № 404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

272. Завадская Л. Н. Механизм реализации права / Л. Н. Завадская. – М. : Наука, 1992. – 288с.

273. Про організацію діяльності постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ : Наказ МВС України від 31 серпня 2006 р. № 894 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>

274. Дутко А. О. Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Дутко Альона Олександрівна. – Львів, 2010. – 229 с.

275. Про оголошення рішення колегії МВС України (26Км/1 від 25 грудня 2010 р.) : Наказ МВС України від 25 грудня 2010 р. № 646 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua>

276. Кратюк В. В. Громадянське суспільство в Україні : політико-правові аспекти розвитку системи демократичної влади : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.13 / Кратюк Віталій Володимирович. – Одеса, 2001. – 193 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis\\_64.exe?...](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?...)

**Підсумки  
анкетування працівників служб документального забезпечення**

Під час анкетування було опитано 372 респонденти:

Головного управління МВС України у Львівській області – 24;

Державного територіально-галузевого об'єднання

«Львівська залізниця» – 43;

Західного оперативного командування Міністерства  
оборони України – 17;

Західного регіонального управління державної  
прикордонної служби – 24;

Львівського державного університету внутрішніх справ – 19;

Львівської митниці – 13;

Національного університету «Львівська політехніка» – 24;

Національного університету імені Івана Франка – 24;

Приватного акціонерного товариства ПрАТ «Львівській  
локомотиворемонтний завод» – 24;

Прокуратури Львівської області – 28;

Районних адміністрацій м. Львова – 51;

Регіонального відділення фонду державного майна України – 13;

Управління МВС України на Львівській залізниці – 36;

Управління юстиції Львівської області – 32.

Зведення про респондентів:

Стать:

чоловіча – 212;

жіноча – 160.

Вік:

до 30 років – 37;

до 40 років – 305;

до 50 років – 22;

понад 50 років – 8.

Освіта:

середня (освітній рівень – молодший спеціаліст) – 75;

вища (освітній рівень – бакалавр) – 69;

вища (освітній рівень – спеціаліст, магістр) – 228.

Вид діяльності:

державний службовець – 102;

службовець – 177;

інше – 93.

**Основні положення, що уточнювалися (372 взято за 100 відсотків):**

**1. Чи доцільно, на Вашу думку, визначати ефективність застосування адміністративно-правових норм?**

а) так – 42,5%;

б) ні – 35,6%;

в) важко відповісти – 21,9%.

**2. Яка методика повинна застосовуватися для визначення ефективності дії адміністративно-правових норм?**

а) розроблена на підставі методів правової статистики, що відображають кількість прийнятих на основі адміністративно-правової норми індивідуальних правових актів щодо настання юридичних наслідків застосування індивідуального правового акта – 21,4%;

б) розроблена на підставі визначення співвідношення юридичних наслідків, які отримані щодо застосування індивідуального правового акта, до наслідків, які очікували – 23,1%;

в) розроблені відповідно до положень порівняльного правознавства – 34,2%;

г) інша – 4,5%;

д) не відповіли на поставлене питання – 16,8% (позиція в анкету не була

включена).

**3. Чи доцільно визначати керівникові ефективність застосування адміністративно-правових норм:**

- а) у сфері організації діяльності персоналу – 56,9%;
- б) у сфері трудових відносин – 34,2%;
- в) у сфері фінансової діяльності установи – 6,3%;
- г) не доцільно по зазначених напрямках – 2,6%;
- д) взагалі не доцільно – 0%.

**4. Чи доцільно вносити доповнення щодо порядку опублікування відомчих нормативних актів до:**

- Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади

- а) так – 33,5%;
- б) ні – 65,2%.

- Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації

- а) так – 21,2%;
- б) ні – 2,3%.

**5. Чи доцільно, на Вашу думку, проводити наукові дослідження (з позиції юридичних наук) ефективності застосування адміністративно-правових норм?**

- а) так – 37,9%;
- б) ні – 12,5%.

**6. Якщо доцільно, то якій би установі Ви доручили дослідження:**

- а) Національній академії наук України – 56%;
- б) Інституту законодавства Верховної Ради України – 14%;
- в) Навчальним закладам юридичного профілю – 10%;
- г) Відомчим навчальним закладам юридичного профілю – 10%;
- д) Незалежним дослідницьким організаціям соціологічного профілю – 8%;

е) Громадським організаціям та фондам – 2%.

**7. Чи доцільно, на Вашу думку, вносити зміни, які би відображали якість адміністративно-правової норми, у:**

- Регламент діяльності Кабінету Міністрів України

а) так – 23,5%;

б) ні – 24,9%.

- Регламент відомства (центрального апарату), де Ви працюєте

а) так – 45,9%;

б) ні – 23,7%.

- Регламент установи, де Ви працюєте

а) так – 78,3%;

б) ні – 13,2%.

- Закон України «Про Кабінет Міністрів України»

а) так – 12,9%;

б) ні – 9,3%.

- Положення про відомство (Положення про МВС України)

а) так – 44,4%;

б) ні – 22,9%.

**8. Що, на Вашу думку, підвищить ефективність застосування адміністративно-правових норм?**

- створення служби, яка відповідає за належний рівень підготовки нормативно-правових актів регуляторного характеру

а) так – 66,9%;

б) ні – 14,3%.

- доповнення посадових обов'язків працівникам, які працюють у службі юридичного забезпечення, щодо відповідальності за належний рівень підготовки нормативно-правових актів регуляторного характеру

а) так – 79,1%;

б) ні – 15,7%.

- доповнення посадових обов'язків працівникам підрозділів

документального забезпечення щодо відповідальності за належний рівень підготовки нормативно-правових актів регуляторного характеру

а) так – 48,2%;

б) ні – 44,2%.

**9. Чи доцільно доповнити Закон України «Про міліцію», Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами, положеннями щодо ефективного застосування адміністративно-правових норм?**

а) так – 17,4%;

б) ні – 9,3%.

Примітка: підсумки по позиціях 4, 5, 6, 7, 8, 9 вираховані відповідно до кількості отриманих відповідей.

## Про адміністративні послуги

(проект Закону України)\*

Доповнити ст. 9 та викласти в редакції:

### **Стаття 9. Стандарт надання адміністративних послуг**

Стандарт надання адміністративної послуги – акт адміністративного органу, який містить вичерпну інформацію щодо порядку надання конкретної адміністративної послуги та щодо внутрішньої організації діяльності адміністративного органу з надання такої послуги.

Інформація про внутрішню організацію діяльності адміністративного органу з надання адміністративної послуги повинна включати відомості щодо: номерів телефонів, за якими надається інформація про порядок надання адміністративної послуги, місця (адреси), режиму роботи адміністративного органу (центру надання адміністративних послуг), порядку прийому фізичних та юридичних осіб, які звертаються за отриманням адміністративної послуги, **порядку інформування адміністративного органу про ефективність застосування права, що включає інформацію про проблеми, які повинні бути розглянуті органом виконавчої влади у відповідній сфері, галузі, а також на території адміністративно-територіальної одиниці щодо реалізації нормативно-правового акта, на підставі якого надається адміністративна послуга.**

Далі за текстом.

\*Примітка: проект Закону України «Про адміністративні послуги» розміщено на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України 09 грудня 2011 р. Повідомленням про оприлюднення проекту Закону України «Про адміністративні послуги». [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/32859>



## **Про державне стратегічне планування**

(проект Закону України)\*

Доповнити ст. 8 та викласти в редакції:

### **Стаття 8. Моніторинг та оцінка результативності виконання документів державного стратегічного планування**

1. Документи державного стратегічного планування, визначені у статтях 9, 10, 12 і 15 цього Закону, підлягають моніторингу та оцінці результатів їх виконання.

Порядок проведення моніторингу та оцінки результатів виконання документів державного стратегічного планування визначається Кабінетом Міністрів України та **Національною академією наук України щодо ефективності адміністративно-правового регулювання.**

\*Примітка: проект Закону України «Про державне стратегічне планування» розміщено на офіційному веб-сайті Верховної Ради України. Реєстраційний номер: 9407 від 03 листопада 2011 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=41685](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41685)

**Про центральні органи виконавчої влади**

(Закон України від 17 березня 2011р. № 3166-VI.

Відомості Верховної Ради України, 2011, № 38, ст. 385)

Доповнити ст. 15 та викласти в редакції:

**Стаття 15. Накази міністерства**

1. Міністерство у межах своїх повноважень, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів і доручень Президента України, актів Кабінету Міністрів України видає накази, які підписує міністр.

2. Накази міністерства, видані в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями всіх форм власності та громадянами.

3. Накази міністерства нормативно-правового змісту **застосовують уніфікований понятійний апарат та адміністративно-правові дефініції**, підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

4. Накази міністерства, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Далі за текстом.

**Перелік**  
**пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності**  
**органів внутрішніх справ України на період 2010-2014 рр.**  
(Затверджено Наказом МВС України від 23 липня 2010 р. № 347)

**Пріоритетні**  
**напрями наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ**  
**України на період 2010-2014 років**

**7. Інформаційно-довідкове забезпечення протидії злочинності**  
(рекомендована тематика наукових досліджень, додаток 7)

Доповнити п. 13 та викласти у такій редакції:

**п. 13. Удосконалення системи інформаційного забезпечення**  
**нормативно-правової діяльності органів внутрішніх справ.**

**16. Нормативно-правове регулювання правоохоронної діяльності**  
**органів внутрішніх справ України**

(рекомендована тематика наукових досліджень, додаток 16)

Доповнити п. 4. та викласти у такій редакції:

**п. 4. Удосконалення нормативно-правового забезпечення та організації**  
**діяльності міліції громадської безпеки на підставі уніфікації понятійного**  
**апарату за рахунок адміністративно-правових дефініцій.**

**Положення**  
**про юридичне забезпечення діяльності**  
**органів внутрішніх справ України**

(Затверджено Наказом МВС України від 21 березня 2008 р. № 123 «Про організацію діяльності Управління юридичного забезпечення Міністерства внутрішніх справ України та підрозділів юридичного забезпечення органів внутрішніх справ України»)

**Типове положення**  
**про юридичне забезпечення органів внутрішніх справ України**

Доповнити п. 3.1.3 та викласти у редакції:

3.1.3. Участь у розробці нормативно-правових актів, застосовуючи **уніфікований понятійний апарат та адміністративно-правові дефініції щодо регулювання управлінської та оперативно-службової діяльності, договірну роботу, а також фінансово-господарську діяльність ОВС.**

Далі за текстом.

**Положення**  
**про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств,**  
**інших органів виконавчої влади**

(Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України  
від 28 грудня 1992 р. № 731 «Про затвердження Положення про державну  
реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої  
влади»)

Доповнити п. 16 та викласти в редакції:

16. У разі внесення змін, доповнень або визнання таким, що втратив чинність, акта законодавства, відповідно до якого прийнято нормативно-правовий акт, орган, що видав цей нормативно-правовий акт, зобов'язаний у місячний термін внести до нього відповідні зміни, доповнення або визнати його таким, що втратив чинність.

Зміни і доповнення, внесені до нормативно-правового акта, а також рішення про втрату нормативно-правовим актом чинності, підлягають державній реєстрації та **оприлюдненню** в порядку, встановленому цим Положенням.

**Порядок****подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до  
Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації**

(Затверджено Наказом Міністерства юстиції від 12 квітня 2005 р. № 34/5  
«Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у  
Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію  
нормативно-правових актів»)

Доповнити п. 2.13 та викласти в редакції:

2.13. Мовні конструкції в тексті нормативно-правового акта викладаються, як правило, в активній формі, яка є необхідною для покладення обов'язку або надання повноваження. **У розпорядчих нормативно-правових актах застосовують уніфікований понятійний апарат та адміністративно-правові дефініції.**

Нормативно-правовий акт викладається в теперішньому часі. Майбутній та минулий часи застосовуються лише тоді, коли необхідно зробити часове співвідношення між двома подіями.

Далі за текстом.

**Кодекс****поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить  
здійснення управління кордонами**

(Затверджено Наказом Міністерства внутрішніх справ України,  
Міністерства закордонних справ України, Міністерства фінансів України,  
Адміністрації Державної прикордонної служби України, Головного управління  
державної служби України від 05 липня 2011 р. № 330/151/809/434/146)

Доповнити пункт 6 та викласти у редакції:

**6. Ефективність**

6.1. Працівник повинен постійно працювати над удосконаленням свого професійного рівня.

6.2. Працівник повинен виконувати службові обов'язки, виявляючи ініціативу, творчість і принциповість, та ефективно використовувати робочий час.

6.3. Працівник повинен використовувати ввірені йому службове майно, кошти та будь-які інші активи ефективно, за призначенням і заощадливо.

6.4. Працівник повинен мати високий рівень професійної підготовки, знати вимоги законодавства за посадою та вміло застосовувати їх під час виконання службових обов'язків, **застосовуючи уніфікований понятійний апарат та адміністративно-правові дефініції.**

Далі за текстом.

**Про міліцію**

(Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ.

Відомості Верховної Ради УРСР, 1990, № 4, ст. 20)

Доповнити ст. 17 «Прийняття на службу до міліції» та викласти у редакції:

**Стаття 17. Прийняття на службу до міліції**

На службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни України, які досягли 18-річного віку (крім випадків, встановлених законодавством), мають повну загальну середню освіту, володіють державною мовою, **знають уніфікований понятійний апарат та адміністративно-правові дефініції за напрямками службової діяльності**, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання. При прийнятті на службу до міліції може бути встановлено випробування строком до одного року.

Далі за текстом.



**Положення****про Міністерство внутрішніх справ України**

(Затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011)

Доповнити пункт 4 та викласти в редакції:

**4. Міністерство відповідно до покладених на нього завдань:**

1) розробляє та подає в установленому порядку на розгляд Президентів України та Кабінетові Міністрів України проекти законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;

2) погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять для погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади;

3) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо його удосконалення, **направлене на підвищення ефективності застосування чинного законодавства на підставі уніфікації понятійного апарату**, та в установленому порядку подає їх на розгляд Президентів України та Кабінету Міністрів України;

4) розробляє проекти державних програм з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю, безпеки дорожнього руху та міграції.

Далі за текстом.

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

**Заступник начальника  
Управління МВС України  
на Львівській залізниці**

**Куліш Л.В.**



**АКТ**

**впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача  
кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
Львівського державного університету внутрішніх справ Бондаренко  
Вікторії Анатоліївни «Правова конструкція адміністративних норм  
та їх застосування органами виконавчої влади»**

Комісія у складі:

Начальника відділу громадської безпеки УМВС України на Львівській залізниці підполковника міліції Лейника В.І.,

Старшого інспектора з особливих доручень УМВС України на Львівській залізниці майора міліції Тарнавського М.Г.,

старшого інспектора ВОГП УМВС України на Львівській залізниці старшого лейтенанта міліції Мосія А.М.,

склала цей акт у тому, що запропоновані здобувачем кафедри адміністративного права Національного університету «Львівська політехніка» Львівського державного університету внутрішніх справ Бондаренко Вікторії Анатоліївни «Правова конструкція адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади» були використані в діяльності УМВС України на Львівській залізниці:

при підготовці пропозицій із зазначених питань, які направлялися до Департаменту та Управління транспортної міліції МВС України;

при підготовці підзаконних нормативних актів що регулюють адміністративно-правові відносини у сфері організації діяльності лінійних органів внутрішніх справ, профілактичних заходів направлених на забезпечення охорони громадського порядку на об'єктах пасажирської та вантажної інфраструктури залізничного транспорту на дільниці оперативного обслуговування Управління;

при проведенні занять у системі службової підготовки співробітників міліції громадської безпеки УМВС України на Львівській залізниці.

Зазначені рекомендації були запропоновані на підставі отриманих результатів дисертаційного дослідження.

**Начальник ВОГП  
підполковник міліції**



**В.І. Лейник**

**Старший інспектор з особливих доручень  
майор міліції**



**М.Г. Тарнавський**

**Старший інспектор ВОГП  
старший лейтенант міліції**



**А.М. Мосій**

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Львівського державного  
університету внутрішніх справ  
генерал-лейтенант міліції

 М.М. Цимбалюк  
 «10» 10 2012 року

АКТ

«28» 08 2012 року

м. Львів

№ 37

Про впровадження результатів  
дисертаційного дослідження  
здобувача кафедри конституційного,  
адміністративного та міжнародного права  
Бондаренко В.А. у навчальний процес

**ПІДСТАВА:** наказ ректора Львівського державного університету  
внутрішніх справ № 290 від 27.10.2009 р.

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження  
позитивного досвіду роботи у складі:

голови: директора навчально-наукового інституту права, психології та  
економіки ЛьвДУВС доктора юридичних наук, професора  
Грищука В.К.;

секретаря: полковника міліції, начальника відділу організації наукової  
роботи, кандидата юридичних наук Балинської О.М.;

члена комісії: полковника міліції, начальника навчально-методичного центру  
Строцького Р.Є.

У присутності: здобувача кафедри конституційного, адміністративного та  
міжнародного права Львівського державного університету  
внутрішніх справ Бондаренко Вікторії Анатоліївни.

Комісія відповідно до наказу по університету № 290 від 27.10.2009 р. розглянула й узагальнила результати дисертаційного дослідження Бондаренко Вікторії Анатоліївни на тему «Правова конструкція адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані на розгляд матеріали заслуговують на схвалення та запровадження для використання у навчальному процесі, зокрема при викладанні навчального курсу «Адміністративне право», а також для здійснення подальших наукових досліджень із зазначеної проблематики.

Голова комісії

**В.К. Грищук**

секретар комісії

**О.М. Балинська**

член комісії:

**Р.Є. Строцький**