

important to use the experience of European administrative courts, which depending on their specialization includes the first formulation of the basic requirements for training specialists in information and analytical support. To solve the problem of reducing the excessive workload of judges it is proposed to introduce modern technologies of information processing. Color components of information and computer technologies in the work of the courts are displayed with this purpose.

The prospects of information support of the activity of courts are explored in this article. It is emphasized that the creation of computer logging system of hearings, means of automated information gathering and analysis of primary judicial information should be a fundamentally new direction of information support of courts. Implementation of unification system of primary information resources greatly facilitates the formation of real conditions for effective information interaction between the courts of different instances. It has been proved that the modern strategy of system development of information and analytical support of administrative proceedings should be to optimize its information security providing and comply with the principles of modern technologies. This should in the future help to overcome all obstacles in information support of administrative courts and increase their effectiveness in dealing with various administrative matters.

Key words: *administrative courts, informational and analytical activities, information resources, regulatory and staff assistance of administrative legal proceedings.*

Стаття надійшла 5 серпня 2016 р.

УДК 342.951:351.132.6

В. А. Бондаренко

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ПЕРІОД АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ДО ВИМОГ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Присвячено питанням дослідження напрямів підвищення ефективності адміністративного права у період адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу в контексті механізму правового регулювання.

Розглядається досвід європейських країн щодо вибору критеріїв ефективності, об'єктивних чинників, які впливають на результативність застосування правових норм, засобів і методів галузевого регулювання, спрямованих на підвищення дієвості норм права.

Ключові слова: *адміністративне право, механізм правового регулювання, ефективність, європейський досвід.*

Постановка проблеми. В умовах європейської інтеграції ефективність національного адміністративного законодавства набуває теоретичного та практичного значення. Нормативно-правова база ефективного правового регулювання діяльності держави у період формування правових засад асоціації України і ЄС закладена у Конституції України та законах України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» і «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Проте ці акти мають загальний характер, тому не визначають напрямів підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання. З огляду на це існує потреба дослідження на предмет підвищення ефективності норм адміністративного законодавства, яке адаптується до вимог Європейського Союзу.

Стан дослідження. Різні аспекти підвищення ефективності норм адміністративного права у системі національного законодавства висвітлювали у своїх роботах українські вчені, зокрема: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, М. Ковалів, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, О. Остапенко, К. Рудой та ін. Однак динамічні зміни у сучасному суспільстві, у зв'язку з європейською інтеграцією України, викликають потребу комплексного аналізу підвищення ефективності норм адміністративного права у процесі адаптації до вимог європейського законодавства.

Метою статті є дослідження напрямів підвищення ефективності норм адміністративного права у процесі адаптації законодавства до вимог ЄС.

Виклад основних положень. На загальному тлі світового інтеграційного процесу вирізняється інтеграція європейських держав у межах Європейського Союзу (ЄС). Завдяки серйозним успіхам у вирішенні проблем, що належать до соціально-економічної сфери, – сталих темпів економічного розвитку, підвищення конкурентоспроможності сукупної економіки ЄС в світовій торгівлі, неухильного зростання добробуту, якості життя населення, збереження політичної стабільності та зміцнення демократичних інститутів – ЄС перетворюється на привабливе міжнародне об'єднання для інших європейських держав, що прагнуть демократичного розвитку, економічного і соціального прогресу.

Угода про асоціацію України і ЄС привнесла багато нових елементів у діяльність органів державної влади, серед яких чільне місце займають процеси інтеграції, які змінюють профіль системи суспільних відносин і впливають на розвиток національного права. В умовах

адаптації національного права до вимог Європейського Союзу стали актуальними проблеми забезпечення ефективної дії права. Вчені-правознавці ведуть активний пошук критеріїв ефективності, об'єктивних чинників, які впливають на ефективність права, та найдієвіших засобів і способів її підвищення. При цьому, оскільки серед причин, котрі істотно знижують ефективність дії права, нерідко опиняється об'єктивна нездатність створюваних на галузевому рівні юридичних механізмів функціонувати в умовах, що не повною мірою відтворюють соціально-економічну систему Європейського Союзу, й гарантувати таку дію права, важливим аспектом означеної проблеми стає питання про вибір засобів і методів галузевого регулювання.

Для вирішення проблеми неефективної дії права недостатньо констатації того, що засоби правового регулювання не є універсальними, під час їх вибору повинна враховуватися їхня специфіка. В такому разі є доцільним визначення критерію, використання якого дало б можливість застосувати юридичний інструмент до публічно-правової галузі, вирішити питання про об'єктивну придатність для регулювання відносин, що становлять її предмет. На нашу думку, виявити подібний критерій можна, якщо виходити з того, що формування системи юридичного права є процесом другорядним щодо диференціації типів права, які різняться закладеною в них правовою природою, і якістю дії будь-якої галузі перебуває в прямій, необхідній та безпосередній залежності від того, наскільки адекватний їй той тип права, на основі якого вона діє. З огляду на дослідження польського вченого Б. Здзенічки, доцільно оперувати досягненнями всіх трьох типів юриспруденції (методів юридичного мислення): юриспруденції понять, юриспруденції інтересів і юриспруденції цінностей [1]. Об'єктивним і водночас універсальним критерієм придатності юридичних інструментів для впорядкування відносин, що становлять предмет галузевого регулювання, стає їх сумісність із тим механізмом дії права, який за своєю природою притаманний типу права, що знаходить своє оформлення у відповідній галузі права Європейського Союзу.

Європейська юридична наука, дослідивши дію права різних типів залежно від специфіки складових його процесів, виокремлює п'ять типів механізмів, які мають певний набір юридичних засобів і методів регулювання, що яскраво проявляється у рішеннях Європейського суду з прав людини.

У сфері цивільно-правового регулювання ефективним і дієвим є координуючий механізм, суть якого полягає в узгодженні зусиль, що забезпечують реалізацію існуючих у суб'єктів права індивідуальних потреб.

Для публічно-правового регулювання характерним є організуючий механізм цілеспрямованого владно-вольового упорядкування, який забезпечує реалізацію вимог одного суб'єкта за рахунок підпорядкування іншого. Досягнення упорядкованості діяльності органів виконавчої влади гарантує функціонування специфічного правового механізму, спрямованого на оформлення внутрішньоорганізаційних відносин.

Кримінально-правовій сфері притаманні специфічні особливості, пов'язані з забезпеченням охорони найважливіших інтересів особи, суспільства, держави, які реалізуються шляхом дії карально-компенсаційного механізму.

З приводу конституційного права можна говорити про функціонування механізму, котрий забезпечує реалізацію прав, свобод і законних інтересів, що випливають з об'єктивного права, його загального сенсу та певною мірою гарантовані державою.

Під час адаптації національного законодавства до європейського неефективність засобів і методів юридичного регулювання, а як наслідок – неефективність дії права виникає через те, що при побудові системи галузевого регулювання не завжди береться до уваги механізм дії права, який застосовується в конкретній галузі.

Як приклад можна навести аналітичну доповідь Національного інституту стратегічних досліджень «Економіка регіонів у 2015 році: нові реалії і можливості в умовах започаткованих реформ», де вказано на повільний розвиток єврорегіональних зв'язків, на які, окрім правових факторів, визначальний вплив мають забезпечення транскордонною інфраструктурою та візова лібералізація [2, с. 50]. Замість того щоби вираховувати, які засоби та інструменти об'єктивно придатні для сфери регулювання, стимулювати і забезпечувати дію механізмів, зумовлених самою природою, адекватних для базових галузей типів права, фактично способом вирішення проблеми недостатньої ефективності правового регулювання обирається такий, що передбачає юридичне стимулювання дії одного-єдиного механізму. Йдеться про організуючий механізм, пов'язаний з цілеспрямованим владним упорядкуванням.

Зазначений підхід ґрунтується на сучасній теорії про механізм правового регулювання, яка розглядає його як універсальний. Такого висновку можна дійти з огляду на дослідження О. Куракіна «Поняття механізму правового регулювання у семантичному розрізі» [3]. Універсальність механізму правового регулювання свідчить про впорядкування, що здійснюється за допомогою організаційно-владних засобів і методів.

Наприклад, Ю. Кривицький, на наш погляд, аналізуючи механізм правового регулювання у сучасній теорії, ототожнює його з механізмом державно-правового регулювання [4].

Автори підручника «Адміністративне право» О. Остапенко, М. Ковалів, З. Кісіль, Р. Кісіль виокремлюють у механізмі правового регулювання юридичну норму, яка від імені держави санкціонує загальнообов'язкове правило поведінки, що встановлює для суб'єкта як можливий варіант поведінки – суб'єктивні юридичні права та необхідний варіант поведінки – суб'єктивні юридичні обов'язки [5, с. 24–25].

Первинність юридичної норми може бути визнана елементом, характерним для владного регулювання, що забезпечує дію організуючого механізму, але, наприклад, не для регулювання, що стимулює і забезпечує дію координуючого механізму, оскільки первинним елементом останнього є договір як акт добровільного узгодження, який виступає основою виникнення, зміни або припинення прав і обов'язків учасників приватних правовідносин [6, с. 89–90].

Т. Тарахонич, аналізуючи погляди вітчизняних і зарубіжних учених стосовно механізму дії права, механізму правового регулювання, механізму реалізації права, вказує, що до характерних ознак механізму правового регулювання належить те, що за своєю природою механізм становить собою впорядковану сукупність юридичних засобів і його основне призначення – забезпечувати реалізацію поставленої законодавцем мети правового регулювання, зазначаючи, що такі ознаки є характерними для регулювання, спрямованого на забезпечення дії організуючого механізму [7, с. 14–16].

Універсальний характер механізму правового регулювання у контексті адміністративного права знаходить своє адекватне вираження, поступово займаючи специфічне місце в галузевій системі, що справляє вплив на інші галузі права у динаміці як інтегроване інструментальне середовище для реалізації процесу регулювання на основі системної динаміки суспільної свідомості внаслідок трансформації поглядів людей на політичну систему, державу і своє місце в суспільстві [8, с. 178].

Універсальний характер механізму правового регулювання відображається на багатьох суспільних відносинах, які є предметом правового регулювання інших галузей права: конституційного, кримінального, фінансового, бюджетного, податкового, інформаційного [9].

В умовах адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу, що вирізняються істотною трансформацією системи суспільних відносин, ускладненням завдань, які вирішуються правом, ефективність багатьох механізмів, за допомогою яких діє

право, певною мірою знижується. Це докладно описали П. Вознюк, Д. Горелов, О. Корнієвський, М. Розумний, В. Яблонський [10]. Оскільки така тенденція найменше торкається організуючого механізму правового регулювання, це спонукає законодавця до того, щоб за його допомогою знаходити засоби організації правового регулювання таким чином, аби зробити його ефективним. Проте механізм правового регулювання проявляє свою ефективність залежно від специфіки сфери дії права [11, с. 20]. Тому, як засвідчує практика Польщі, зусилля, спрямовані на те, щоб надати йому універсального характеру, не приносять бажаних результатів [1].

Поява нових галузей правового регулювання (інформаційне право) ускладнює ситуацію застосування універсального механізму правового регулювання, де цілеспрямоване стимулювання дії організуючого механізму неминуче призводить до посилення юридичного компонента, в тому числі у сферах, для яких таке регулювання не є надто значущим (наприклад, правове регулювання IP-адреси). Це зумовлює подальше зниження ефективності дії механізмів, відмінних від організуючого. Своєю чергою, через поступове зниження ефективності таких механізмів дедалі активнішими стають спроби універсалізації організуючого механізму. Це, як демонструє досвід правового регулювання захисту персональних даних, об'єктивно не здатне докорінно змінити ситуацію.

В умовах адаптації національного законодавства до вимог ЄС забезпечити ефективне юридичне регулювання можливо лише шляхом віднайдення принципово нових підходів до його організації, що не виключають наявних соціально-економічних реалій і враховують об'єктивно існуючі відмінності механізмів дії права. Це складна проблема, яка потребує теоретичного осмислення з погляду на складові адміністративного права: фінансове, податкове, бюджетне, інформаційне.

Окреслюючи ймовірні шляхи та способи вирішення існуючих проблем адміністративно-правового регулювання, варто акцентувати, що навіть у разі врахування особливостей апарату сучасної держави як системи, котра характеризується ознаками складноорганічного утворення, за теорією систем В. Глушкова, рахуватися з цими особливостями в правовому регулюванні навряд чи можливо. Забезпечити успішне вирішення завдань, пов'язаних з підвищенням ефективності дії права, здатне застосування в юридичному регулюванні принципу, який передбачає вибір з логічно допустимих варіантів саме юридичного стимулювання функціонування механізмів дії права, а не коригування самих механізмів. Зазначена концепція реалізується у сучасному

інформаційному праві Європейського Союзу. Суть її зводиться до того, аби насамперед намагатися встановити такі юридичні засоби і способи, застосування яких є можливим для тієї чи іншої сфери галузевого регулювання, а далі вибирати ті, використання яких є найдоцільнішим.

Обираючи юридичний інструмент для адаптації національного законодавства до вимог ЄС, треба мати на увазі, що в процесі здійснення юридичного регулювання, з досвіду Польщі, застосовують два напрями – прогнозування та моделювання.

Прогноз розвитку суспільних відносин, з урахуванням досвіду країн Східної Європи та Прибалтики, дає змогу визначити майбутні потреби в забезпеченні ефективного функціонування механізмів, за своєю природою пов'язаних з різними типами права, і заздалегідь спрямувати зусилля на те, аби ще до виникнення проблем забезпечити їх вирішення.

Цей напрям властивий правовій системі Європейського Союзу. Він уможливує ефективне регулювання суспільних відносин за будь-яких змін регіональних або глобальних соціально-економічних умов.

Другий напрям – моделювання розвитку суспільних відносин – ґрунтується на аналізі існуючих правових реалій. Цей напрям за термінологією теорії управління має значний ступінь запізнення, ніж у першій ситуації (початок юридичного регулювання пов'язаний з надходженням сигналу про те, в якому напрямку трансформуються відносини з моменту, коли стає очевидним, що ефект правового регулювання є мінімальний).

За цих обставин юридичне регулювання з урахуванням правових традицій одночасно не сприяє високій ефективності, з іншого боку, дає змогу зберегти ефективність дії права на тих ділянках правового регулювання, де присутнє значне відставання соціально-економічних умов від європейських реалій.

Висновки. Розвиток сучасного права характеризується поступовою універсалізацією права організуючого типу, яке охоплює механізм відтворення інституційних структур і (або) правової організації їх функціонування.

На практиці таке відтворення пов'язане з розподілом (делегуванням) владних повноважень та встановленням порядку їх реалізації. Стрижневою умовою ефективності адміністративного права виступає адекватність правового інструменту тим завданням, для вирішення яких право застосовується. Характеристики компонентів системи управління, до якої вони належать, на ефективність права безпосе-

редньо не впливають. Підвищення ефективності функціонування адміністративного права в умовах адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу може бути стимульовано завдяки об'єктивному врахуванню особливостей суспільних відносин, що регулюються, і еволюціонуванню апарату держави. Це, своєю чергою, зумовить появу права нового типу (щодо національної правової системи), яке забезпечить оптимізацію системи державного управління так, як і право ЄС своєю появою забезпечило адаптацію організаційно-правового впливу на суспільне життя держав-членів Європейського Союзу.

1. Здзенницьки Б. Эффективность права с точки зрения Конституционного Трибунала Польской Республики / Б. Здзенницьки. – 2010 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_9463.html

2. Економіка регіонів у 2015 році: нові реалії і можливості в умовах започаткованих реформ / за ред. Д. І. Олійника. – К.: НІСД, 2015. – 92 с.

3. Куракін О. М. Поняття механізму правового регулювання у семантичному розрізі / О. М. Куракін // Науковий вісник Херсон. держ. ун-ту. Юридичні науки. – 2015. – Вип. 1. – Т.1. – С. 20–22.

4. Кривицький Ю. В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права / Ю. В. Кривицький // Часопис Київ. ун-ту права. – 2009. – № 4. – С. 74–79.

5. Адміністративне право: навч. посібник / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К.: Алерта, 2009. – 536 с.

6. Гриняк А. Б. Структура механізму правового регулювання підрядних договірних відносин / А. Б. Гриняк // Вісник Академії адвокатури України. – 2012. – Ч. 2 (24). – С. 89–95.

7. Тарахонич Т. І. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії / Т. І. Тарахонич // Держава і право. – 2010. – Вип. 50. – С. 12–18.

8. Єсімов С. С. Правове регулювання застосування інформаційних технологій для формування довіри до органів державної влади / С. С. Єсімов // Наук. вісник ЛьвДУВС. Серія юридична. – 2015. – № 1. – С. 173–184.

9. Єсімов С. С. Правове регулювання інформаційного забезпечення діяльності фіскальної служби в контексті європейської інтеграції / С. С. Єсімов // Вісник Нац. ун-ту «Львівська Політехніка». Юридичні науки. – Львів: Вид-во «ЛП». – 2015. – № 824. – С. 33–37.

10. Розвиток громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горелов та ін.; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. – К.: НІСД, 2015. – 60 с.

11. Рибікова Г. В. Основні підходи до оцінки ефективності реалізації правових норм / Г. В. Рибікова, М. В. Колесник // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 5. – С. 19–22.

Бондаренко В. А. Некоторые аспекты эффективности норм административного права в период адаптации законодательства к требованиям Европейского Союза

Посвящено вопросам исследования направлений повышения эффективности административного права в период адаптации национального законодательства к требованиям Европейского Союза в контексте механизма правового регулирования.

Рассматривается опыт европейских стран относительно выбора критериев эффективности, объективных факторов, влияющих на результативность применения правовых норм, средств и методов отраслевого регулирования, направленных на повышение действенности норм права.

Ключевые слова: административное право, механизм правового регулирования, эффективность, европейский опыт.

Bondarenko V. A. Some aspects of the efficiency of administrative law norms in the period of adaptation of the legislation to the requirements of the European Union

The article deals with the investigation of ways of increasing the efficiency of administrative law in the period of adaptation of national legislation to EU requirements in the context of the mechanism of legal regulation. We consider the European experience regarding the factors that affect the efficiency of the rules of law.

When adapting national legislation to European one, inefficiency of means and methods of legal regulation, and as a result – an ineffective action of law occurs due to the fact that the mechanism of the law applying in a particular branch is not always taken into account in the building of a system of sectoral regulation.

The universal nature of the mechanism of legal regulation in the context of administrative law finds its adequate expression, gradually taking place in a specific sectoral system that has an impact on other branches of law. The emergence of new sectors of regulation (information law) complicates the situation of applying universal mechanism of legal regulation where purposeful action of organizing mechanism inevitably leads to strengthening legal component, including areas for which the regulation is not the most significant.

In terms of adaptation of national legislation with EU requirements, providing effective legal regulation is only possible under fundamentally new approaches to its organization, excluding socio-economic realities but taking into account the objective differences existing mechanisms of law. This problem requires theoretical understanding of the components of administrative law: financial, tax, budget, information.

When choosing legal means to adapt national legislation to the requirements of the EU, it is reasonable to take into account the experience of Poland that in the process of legal regulation we use two directions – forecasting and modeling.

Key words: administrative law, mechanism of legal regulation, efficiency, European experience.

Стаття надійшла 23 травня 2016 р.