

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****БОЛОКАН І. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.92

**НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ**

У статті аналізуються недоліки нормативного врегулювання питань, пов'язаних із реалізацією норм адміністративного законодавства, окреслюються проблеми, які виникають у процесі реалізації адміністративно-правових норм та формулюються пропозиції щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства. Виокремлюються напрями вдосконалення вітчизняного адміністративного законодавства.

Ключові слова: реалізація адміністративно-правових норм, форми реалізації, ефективність реалізації, нормативна термінологія, тлумачення.

В статье анализируются недостатки нормативного регулирования вопросов, связанных с реализацией норм административного законодательства; очерчиваются проблемы, возникающие в процессе реализации административно-правовых норм и формулируются предложения по совершенствованию действующего административного законодательства. Выделяются направления совершенствования отечественного административного законодательства.

Ключевые слова: реализация административно-правовых норм, формы реализации, эффективность реализации, нормативная терминология, толкование.

The article analyzes the shortcomings of the statutory regulation of issues related to the implementation of the norms of administrative legislation; problems arising in the process of implementing administrative rules are outlined and demands are formulated to improve the current administrative legislation. Directions of improvement of the domestic administrative legislation are singled out.

Key words: implementation of administrative rules, forms of implementation, implementation efficiency, regulatory language, interpretation.

Постановка завдання. Значне оновлення чинних, ухвалення нових нормативно-правових актів, більшість яких належить до сфери регулювання сучасного адміністративного права, предмет і пріоритетні напрямки розвитку якого також суттєво змінено, актуалізувало питання не лише ефективної дії адміністративно-правових норм, але і питання отримання позитивного результату від такої дії як для суб'єктів нормотворення, так і для безпосередніх суб'єктів реалізації. Зміна акцентів у відносинах держави та осіб приватного права, і, особливо, фізичних осіб, «людиноцентристка» концепція оновленого предмету адміністра-



тивного права зумовила перегляд законодавчого підходу до якісного наповнення змісту «сервісної складової» предмету адміністративного права; обумовила появу принципово нових можливостей у вигляді закріплених прав у суб'єктів приватного права, що, водночас, призвело до оновлення підходу до повноважень суб'єктів публічної адміністрації та, особливо, до питань відповідальності органів і посадових осіб держави перед людиною. Перше місце посіли питання охорони (прав, свобод та інтересів) і соціального обслуговування (сервісної допомоги). Зазначене свідчить про зміну стратегічних векторів у питаннях постановки цілей під час ухвалення тієї чи іншої норми права та формулювання очікуваних від дії відповідних норм результатів. Трансформацій зазнали й охоронні адміністративно-правові відносини, адже «безпекова складова» нині є пріоритетним напрямком вдосконалення законодавств абсолютно всіх країн світу, навіть найбільш розвинутих, і адміністративно-правова складова цих «безпекових» питань, зважаючи на масштаб відповідної галузі, відіграє значну роль. Основу нормативного забезпечення галузі права складають її норми. Їхній зміст та наявність механізму забезпечення реалізації безпосередньо впливають на можливість їхнього втілення в життя суб'єктами адміністративного права. Усе це свідчить про необхідність переосмислення напрямів подальшого розвитку адміністративного права, обумовлює доцільність дослідження «реалізації адміністративно-правових норм» як комплексного теоретико-правового феномену, який має і прикладне значення, а також окреслення основних напрямів вдосконалення вітчизняного адміністративного законодавства.

Результати дослідження. Зважаючи на значну сферу регулювання адміністративно-го права, різноманітні складові його предмету, який постійно трансформується, питанням виявлення недоліків, формулювання пропозицій щодо їх усунення, що, також, сприятиме підвищенню ефективності дії галузевих норм, якими регулюються ті чи інші складові предмету галузі, вчені-адміністративісти постійно приділяють увагу. Так, наприклад, виявленню недоліків адміністративно-правового регулювання та формулюванню пропозицій щодо його вдосконалення стосовно деліктної складової адміністративного права присвячували свої праці: Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, А.М. Бандурка, Д.М. Лук'янець, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.О. Федоров, О.І. Миколенко, Т.О. Коломоець, С.Г. Стеценко, Ю.П. Битяк та чимало інших. Інші складові предмету адміністративного права, яке характеризується чималим переліком сфер регулювання, кожна з яких має значний масив регулюючих відповідну сферу норм, також у центрі уваги вчених-адміністративістів (з позиції формулювання пропозицій щодо вдосконалення відповідних адміністративно-правових норм). Натомість, зважаючи на те, що згадані вище та інші науковці аналізували зміст норм відповідного законодавства у межах певних інститутів та підгалузей адміністративного права, метою цієї статті є комплексний аналіз причин неефективної реалізації норм адміністративного законодавства, виявлення недоліків законодавчого регулювання, виокремлення основних напрямів вдосконалення адміністративного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Ефективність реалізації норм адміністративного права обумовлена, насамперед, якістю норм цієї галузі, тобто має зважати на «якісний аспект» законодавства (або «якість» змісту як характеристику адміністративно-правових норм), яка визначається за результатами їх реалізації у трьох «безпосередніх» («виконання», «використання», «додержання») та однієї «опосередкованої» («застосування») формах.

До загальноновизнаного в доктрині теорії права й адміністративного права розуміння «якості» (позитивної ефективності) таких правових категорій, як «ефективність правового регулювання», «ефективність правотворчості», «ефективність реалізації права», «ефективність правозастосування» [1, с. 83–92]; «ефективність права», «ефективність правової норми», «ефективність санкції», «ефективність діяльності виправних установ» [2, с. 168]; «ефективність закону», «ефективність законодавства», «ефективність правової політики» [3, с. 6]; «ефективність функцій адміністративного права» [4, с. 426] як співвідношення мети ухваленної норми та досягнутого у результаті втілення норми в життя результату (або, інакше кажучи, – ступінь досягнення мети, передбаченої законодавцем [5, с. 110; 4, с. 426]), доцільним вважаємо додати, що у визначенні *ефективності реалізації* адміністративно-правових



норм важливою є не лише мета нормотворця, але і врахування мети втілення норми у життя для безпосередніх суб'єктів реалізації конкретних норм. Це ж саме стосується і необхідності диференціації результатів реалізації для визнання конкретної адміністративно-правової норми втіленою у життя (ефективною) з позитивним ефектом (результатом) як для безпосередніх суб'єктів, так і для держави.

Для сучасного розвитку української держави характерним є реформування майже кожної зі сфер, яка належить до галузі регулювання адміністративного права. Вказане, у свою чергу, зумовлює значне оновлення законодавчої бази, ухвалення нових сучасних нормативно-правових актів, зміст яких пов'язаний не лише з тими інноваційними процесами і трансформаціями, які відбуваються у світі загалом і на державному рівні зокрема, але і з потребами приведення вітчизняного законодавства у відповідність до загальних демократичних принципів європейської спільноти, європейських інституцій, із потреби імплементації норм міжнародного права, потребами забезпечення національної безпеки, суверенітету, пріоритету і гарантованості прав, свобод та інтересів осіб приватного права тощо. Досягнення цього можливо завдяки регулюючому й охоронному впливу відповідних норм адміністративного й інших галузей права, що зумовлює потребу детального дослідження різних аспектів, пов'язаних із реалізацією норм права: визначення необхідного термінологічного ряду щодо реалізації адміністративно-правових норм загалом; щодо прояву її у «безпосередніх» («виконання», «використання», «додержання») та «опосередкованій» («застосування») формах; щодо відмежування її від інших суміжних правових категорій; щодо характеристики змісту адміністративно-правової норми, її структури, різновидів цих галузевих норм, що, зрештою, впливатиме на процес і результат прояву адміністративно-правових норм у житті конкретних суб'єктів адміністративного права загалом та щодо держави як суб'єкта нормотворення зокрема, позначатиметься на ефективності реалізації та надасть можливість корекції негативної ефективності у бік позитивної.

Завдяки реалізації можна простежити відповідність норм адміністративного права реальним потребам суспільного розвитку, потребам людини зокрема. Вже наявні наукові розробки й окреслені в них перспективи подальших наукових пошуків свідчать про необхідність і актуальність дослідження як базових, так і заснованих на них понять, які забезпечують надійний фундамент загальної теорії права, розробку категоріально-понятійного апарату окремих галузей права, серед яких провідне місце посідає оновлене адміністративне право. Виважений підхід до характеристики й обґрунтоване визначення місця реалізації норм адміністративного права в механізмі правового регулювання загалом дозволить визначитись із напрямками вдосконалення змісту норм задля підвищення позитивної ефективності їхньої дії.

Внаслідок суттєвого реформування всіх сфер суспільного життя, що позначилось на докорінній зміні правової думки щодо сутності адміністративного права загалом, його підгалузей і базових інститутів, істотних змін зазнає вся система адміністративного права, зміст адміністративно-правових норм, які є основою цих інститутів, підгалузей, галузі в цілому, ролі кожного окремого суб'єкта адміністративного права у процесі реалізації норм і в констатації якості або доведенні неефективності правового регулювання та правової охорони за допомогою тих чи інших конкретних адміністративно-правових норм. Зважаючи на специфіку поліструктурного предмету адміністративного права, і, зокрема, специфіку різновиду норм адміністративного права та методів впливу на поведінку суб'єктів реалізації, специфіку побудови різновидів адміністративно-правових норм (їхньої структури), теоретичне обґрунтування, підтвердження теоретичних положень прикладами нормативного врегулювання (праксеологічний аспект), зусилля, орієнтовані на формування нового сучасного науково-правового фундаменту для нормотворчості та подальшої ефективної реалізації цих нормативних положень, безсумнівно є виправданими, адже саме відсутність розробленої базової теоретичної моделі нормотворчої та правореалізаційної діяльності призводить до виникнення прогалин і колізій у чинному адміністративному законодавстві.

Напрацювання адміністративно-правової науки з усіх базових питань, що спрямовують подальший розвиток адміністративного права України, одним зі своїх завдань і пріо-



ритетів має формування науково-теоретичних засад оновленого адміністративно-правового фундаменту правової та соціальної держави. Сучасний (вважаємо його історично-революційним) етап розвитку доктрини адміністративного права, часткове переформатування базових його інститутів та підгалузей, якісне оновлення значної кількості адміністративно-правових норм, тобто якісно нова основа галузевої правотворчості, зумовлює необхідність створення сучасної теорії адміністративного права, основою якої є оновлення теоретичних положень щодо адміністративно-правових норм, їхньої структури та класифікації, реалізації положень цих норм у різних формах, особливостей таких форм.

Отже, теоретичне обґрунтування наукового забезпечення пізнання такої фундаментальної проблеми, як ефективна реалізація адміністративно-правових норм, вплив різноманітних факторів на ефективність дії галузевих норм загалом і конкретних адміністративно-правових норм зокрема, має принципове значення, адже від цього залежить не лише вдосконалення нормативно-правової бази, починаючи від категоріально-термінологічного ряду, яким оперує як доктрина адміністративного права, так і законодавець у тексті галузевих нормативно-правових актів, та закінчуючи змістом різного роду норм (матеріальних, процесуальних, процедурних тощо), а також і напрямом та якістю подальших наукових адміністративно-правових досліджень як теоретичного, так і прикладного характеру. Як слушно зазначив В.П. Нагребельний, наукове забезпечення законодавчих робіт необхідне на всіх стадіях підготовки проектів законів та інших нормативно-правових актів. Лише завдяки вивіренним, науковообґрунтованим законам, які відображають інтереси людей, та дії ефективних механізмів запровадження їх у життя, можна розраховувати на динамізм розвитку держави та суспільства загалом [6, с. 3,4].

Переосмислення змісту та ролі статичної складової адміністративного права – його норм, які є базою виникнення динамічної його складової – адміністративно-правових відносин, становлять основу формування предмету адміністративного права, що є базовим для галузі в цілому. Сучасні доктринальні напрямки розвитку науки адміністративного права, а саме: 1) дискусії щодо його публічного чи публічно-приватного характеру; 2) трансформація уявлень і поглядів на предмет адміністративного права; 3) дослідження адміністративно-правових відносин; 4) обґрунтування системи джерел адміністративного права; 5) наукове обґрунтування питання щодо визначення принципів адміністративного права; 6) подальший розвиток адміністративної юстиції; 7) співвідношення норм галузі та норм міжнародного права [7, с. 8–12] тощо, пов'язані з питаннями реалізації права, які, крім реалізації відповідних галузевих норм, містять інші аспекти дії права – свідомість, поведінку, діяльність, вплив різноманітних чинників тощо.

Майже кожний з виокремлених у Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр. пріоритетних напрямків розвитку правової науки передбачає врахування тих чи інших аспектів реалізації [8]. Так, напрям «Правові механізми забезпечення і захисту прав та свобод людини» безпосередньо пов'язаний із дослідженням змісту та необхідності закріплення як самих прав, які надаються суб'єктам адміністративного права, так і чинників, які впливатимуть на подальшу можливість реалізації цих прав у формі використання, яка так само пов'язана з питаннями правозастосування. Окреслені в зазначеному напрямі Стратегії аспекти важливі в частині подальшого удосконалення правових механізмів забезпечення прав і свобод людини та громадянина; наближення до міжнародних стандартів і вдосконалення державно-юридичних засобів забезпечення прав людини в Україні; особливостей реалізації, механізмів забезпечення таких прав. Напрямок «Проблеми формування національної правової системи України та її адаптація до європейського права», зважаючи на «проблеми трансформації вітчизняної правової системи, що позначаються і на такій її галузі, як адміністративне» [9, с. 54], яке «є однією з провідних галузей права в кожній демократичній державі» і «виконує своєрідну системотворчу функцію у системі публічного права» [10, с. 8], щодо реалізації пов'язаний з необхідністю врахування сучасних тенденцій тлумачення права, вирішення проблем забезпечення єдності судової практики; покращення ефективності нормотворчої та правозасто-



совчої діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування; вирішення проблем правового забезпечення розроблення та ухвалення Закону України «Про нормативно-правові акти»; вирішення проблем адаптації та гармонізації вітчизняного законодавства до законодавчих стандартів Європейського Союзу (далі – ЄС).

Сучасна праксеологічна (щодо дії норм – *І. Б.*) теорія адміністративного права має бути однією з ключових доктринальних основ правотворчості в адміністративно-правовій сфері. Водночас слід зважати на системність категорії «реалізація адміністративно-правових норм», адже всі її складові взаємодіють між собою, обумовлюють одна одну, а самій системі притаманні характеристики динамічності та відкритості. Зважаючи на це, вважаємо за доцільне розглядати теорію реалізації адміністративно-правових норм як особливе правове інтеграційне явище, якому притаманна власна специфіка, унікальні властивості, характерні ознаки, специфічні форми.

Пріоритетними напрямками досліджень як на рівні дисертаційних робіт, так і на рівні інших різноманітних наукових публікацій, є розробка таких питань: ефективної реалізації адміністративно-правових норм у контексті пошуку оптимального співвідношення «мета (запровадження норми) → результат (дії норми)» (для суб'єктів реалізації у «безпосередніх» формах («виконання», «використання», «додержання») тощо) та «мета (запровадження норми) → результат (дії норми) → витрати на реалізацію» (для нормотворця); адаптації наявних адміністративно-правових норм до європейських правових стандартів нормотворення; пошуку об'єктивних критеріїв підвищення ефективності реалізації адміністративно-правових норм у різних її формах. Оскільки мова йде про *реалізацію норм* адміністративного права, нормативний аспект (норми галузі) є невід'ємною складовою галузі, неврахування якої є неможливим.

Наявність великої кількості нормативно-правових актів, тенденція збільшення прийняття як законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актів, суттєве оновлення значної кількості норм адміністративного законодавства, постійні зміни в законодавчих актах і, зокрема, в тих, що ухвалені нещодавно – такі реалії сьогодення. Досить часто зміни норм пов'язані з недостатньою їхньою якістю. Збільшення кількості часто має інший негативний наслідок – «перевантаженість» національного адміністративного законодавства. Досі не вирішені проблеми диспропорції у співвідношенні між законами та підзаконними актами, розпорошеність норм тощо.

Вищезазначене, безсумнівно, ускладнює процеси: 1) виконання своїх обов'язків як особами приватного права, так і суб'єктами публічної адміністрації; 2) використання наданих законодавчими нормами цим суб'єктам прав; 3) дотримання заборон; 4) застосування суб'єктами владних повноважень адміністративних норм, тобто ускладнює процес реалізації норм адміністративного права у будь-яких формах. Саме тому, беручи до уваги те, що лише через свою реалізацію норми адміністративного права набувають «реального буття», тобто завдяки реалізації можливим стає досягнення мети, яку ставив законодавець (нормотворець) під час ухвалення тієї чи іншої норми, окремого законодавчого акта, необхідно розробити певну «модель змін», яка б слугувала орієнтиром необхідних змін у законодавстві, які б, зокрема, зважали на специфіку кожної конкретної форми подальшої реалізації норм. Такі зміни мають відбуватись не фрагментарно та безсистемно, а на підставі раціонального, оптимального та комплексного використання потенціалу кожної з форм реалізації. Тобто під час зміни чинної норми або ухваленні нової варто враховувати безпосередню мету й очікуваний результат не лише для нормотворця, але і для безпосередніх суб'єктів реалізації. Остаточний же варіант юридичної регламентації нормами адміністративного права має якомога повніше відповідати інтересам суспільства та держави взагалі. Лише в такому гармонійному поєднанні матиме позитивний розвиток регулюючий і правоохоронний вплив адміністративного права. Саме науково-обґрунтовані положення, якими формуються орієнтири в нормотворчій діяльності, дозволять мінімізувати кількість неефективних з погляду кожної окремої особи приватного права, громадськості, громадського суспільства та держави загалом адміністративно-правових норм, а тому і мінімізувати недоліки адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правової охорони взагалі.



Дослідження специфіки «виконання» як форми реалізації адміністративно-правових норм дозволило виявити, що одна з проблем, яка ускладнює таке виконання, пов'язана з розмаїттям нормативних актів, як кодифікованих, так і не кодифікованих, як законодавчих, так і підзаконних, які містять зобов'язуючі норми, тобто закріплюють певні обов'язки. Зважаючи на зазначене, можна зауважити, що протягом майже двадцяти років недостатньо реалізованими є положення про систематизацію адміністративного законодавства (зокрема шляхом його кодифікації), про яку йдеться в Концепції адміністративної реформи в Україні, впровадженій Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810. Як слушно зауважила О.Ф. Андрійко, питання систематизації адміністративного законодавства – це вже навіть не проблема сьогодення [9, с. 57] (мабуть автор мала на увазі, що це проблеми ще вчорашнього і, навіть, позавчорашнього дня, які давно вже треба вирішити). Саме в адміністративному праві, враховуючи ті сфери суспільного та державного життя, які регулюються його нормами, їх масштаб і кількість, а також таку характеристику адміністративного права, як його мобільність (рухливість – *І. Б.*), чітко виявляється неможливість створення єдиного кодифікованого акта, і доцільність як «поетапної», так і «секторальної» (за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання – *І. Б.*) кодифікації.

Необхідність кодифікації залишається нагальною, адже не лише нормотворець таким чином «бачить» процес подальшого вдосконалення адміністративно-правового законодавства, але і більшість вчених-адміністративістів підтримують таке вирішення згаданої проблеми. Поділяючи загалом позицію про необхідність прийняття (оновлення) низки кодифікованих актів, нагадаємо, що мова йде, щонайменше, про ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України, на необхідність прийняття якого звертали увагу як раніше, так і в наш час багато вчених-адміністративістів, а саме: А.М. Школик у навчальному посібнику «Порівняльне адміністративне право», 2007 р.; Н.В. Галіцина у дисертаційній роботі «Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні», 2010 р.; Д.С. Астахов у монографії «Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України, 2011 р.; Е.Ф. Демський, Ю.В. Костюк у науковій публікації «Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: регламентація відносин особи і влади чи чергове зобов'язання людини», 2011 р.; П.О. Баранчик у монографії «Принципи адміністративного права», 2012 р.; Р.С. Мельник у науковій публікації «Реформування системи адміністративного права як передумова його кодифікації», 2013 р.; Р.С. Калінін у монографії «Адміністративні процедури у виконавчому провадженні за законодавством України: теоретико-правовий та праксеологічний аспекти», 2013 р. та чимало інших. Нормотворці також звертали увагу на проблему у програмних документах (щоправда, у найновітніших нормативно-правових актах йдеться не про кодифікований акт (кодекс), а про Закон України «Про адміністративні процедури» (про Проект Закону «Про адміністративну процедуру» згадується, наприклад, у Розпорядженні КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р «Деякі питання реформування державного управління України» – *І. Б.*)).

Звичайно, проблема відсутності єдиного кодифікованого акта про адміністративні процедури позначається на ефективності реалізації адміністративно-правових норм майже у всіх її формах, – у трьох з чотирьох («виконання», «використання», «застосування» – *І. Б.*). Так, наприклад, використання особами приватного права наданих нормами права можливостей (прав – *І. Б.*) часто передбачає проходження певних процедур, і наявність єдиного кодифікованого акту дуже б спростила розуміння пересічними громадянами того, що їм необхідно зробити. Єдиною формою реалізації, яка має прояв не прямо, а опосередковано, тобто лише у разі недодержання заборон та обмежень, закріплених у диспозиції норми, «перетікає» в особливу процедуру, що має «прописуватись» не в Адміністративно-процедурному кодексі або Законі України «Про адміністративні процедури», а в інших – кодифікованих, але пов'язаних із особливою «судовою» процедурою, – є «додержання». Відповідні «судові» процедури дотепер регулюються чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), у перспективі – новим Кодексом України про адміністративні проступки.



З вищезазначених пов'язаних і інших перспективних напрямів вдосконалення адміністративно-правових норм шляхом кодифікації. Так, нині чинний КУпАП також, безсумнівно, підлягає оновленню та модернізації. Питання не втрачає своєї актуальності. Наприклад, 3 квітня 2017 р. в Інституті законодавства Верховної Ради України (далі – ВРУ) проходило експертне обговорення теми «Розвиток законодавства про адміністративну відповідальність. Новий кодекс – потреби та перспективи», на якому вкотре підкреслювали застарілість КУпАП. До нерегульованих або недосконало врегульованих аспектів належать: відсутність нормативного закріплення можливості подання органами поліції апеляційних скарг у справах про адміністративні правопорушення; недосконале врегулювання, яке дає можливість затягувати розгляд справ і уникати адміністративної відповідальності; необхідність зміни підстав для звільнення від адміністративної відповідальності «за малозначність» та «з передачею на поруки», адже вони мають хибне застосування; необхідність розширення прав учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо [11]. Із необхідністю суттєвого оновлення КУпАП пов'язана ефективність реалізації адміністративно-правових норм у формі «додержання», оскільки реалізація пов'язана з такими різновидами адміністративно-правових норм, як забороняючі й обмежуючі. Перші, здебільшого, складають деліктну складову адміністративного права, другі наявні і в інших сферах.

Але і більш-менш сучасний Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС) України також не повною мірою задовольняє вимогам ефективного нормативного врегулювання, у зв'язку з чим в наукових колах активно обговорюється прийняття нової його редакції [12; 13]. Інші сфери адміністративно-правового регулювання також потребують систематизації (зокрема шляхом кодифікації). Саме тому вже досить тривалий час учені-адміністративісти підкреслюють потребу ухвалення низки кодифікованих актів, спрямованих на систематизоване (у межах одного законодавчого акту) врегулювання тієї чи іншої сфери суспільних відносин. Найчастіше обґрунтовується необхідність прийняття таких кодексів: Міграційний, Медичний, Службовий, Освітнянський, Інформаційний, Транспортний, Спортивний, Банківський, Будівельний, Дорожній, Залізничний, Муніципальний, Соціальний тощо. Більшість із згаданих пропозицій заслуговують на увагу хоча б через те, що ухвалення єдиного Адміністративного кодексу є неможливим та і нелогічним, а кодифікація норм у певних групах суспільних відносин створюватиме умови ефективної їх реалізації у всіх чотирьох її формах. Всі зазначені кодекси тією чи іншою частиною пов'язані зі сферою регулювання адміністративного права, отже, обов'язково вміщуватимуть у певному обсязі відповідні галузеві норми, закріплення яких матиме сенс лише тоді, коли їх реалізація буде ефективною, тобто вони, щонайменше, повинні: мати досконалий зміст, враховувати правила законодавчої техніки, мати дієвий механізм втілення їх у життя.

Крім того, в аспекті закріплення забороняючих та обмежуючих норм актуальним напрямком подальших наукових пошуків є виявлення норм, якими встановлено заборони або обмеження, натомість у їхньому змісті відсутні санкції за їх порушення, або норм, якими встановлено обов'язки, натомість забезпечення їх реалізації не підкріплено встановленням ані стимулів для їх виконання, ані санкцій за їх невиконання.

Ухвалення таких та інших законодавчих актів сприятиме ефективності реалізації у всіх чотирьох її формах (наприклад, у формі «додержання» – щодо адміністративно-деліктного законодавства, у формі «використання» – в багатьох сферах регулювання адміністративного права і, особливо, у сфері надання адміністративних послуг, у формі «виконання» – також у багатьох сферах адміністративно-правового регулювання, зокрема – щодо адміністративних процедур. Підвищення ж ефективності «застосування» як форми реалізації адміністративно-правових норм, яка опосередковує всі три інші «безпосередні» форми, у разі подальшої систематизації не викликає жодних сумнівів).

Із вказаним безпосередньо пов'язані і такі «супроводжуючі» процес систематизації процеси, як оновлення або формулювання термінологічного галузевого ряду (як у кодифікованих, так і у «простих» законодавчих актах), адже спеціалізовані норми (до яких належать норми-декларації, норми-принципи, норми-дефініції тощо) відіграють важливу роль у про-



цесі використання прав, виконання обов'язків, додержання заборон і обмежень, застосування відповідних положень у процесі виконання своїх повноважень органами публічної влади. Закріплення єдиного термінологічного ряду, який матиме відношення до питань нормотворення та реалізації норм права, є важливим, адже, як слушно зазначає Ю.В. Пирожкова, «нормативне закріплення такої «юридичної абетки» запобігатиме «засміченню» і так занадто «перевантаженого» адміністративного законодавства України [4, с. 439]. Але варто зазначити, що навіть прийняття такого законодавчого акту та закріплення в ньому низки необхідних базових термінів (йдеться про прийняття законодавчого акта, в якому було б сконцентровано положення щодо норм права загалом. Так, у наукових адміністративно-правових джерелах пропонуються закони «Про нормативно-правові акти», «Про нормотворчість», «Про систематизацію та кодифікацію нормативно-правових актів» та інші. На сьогодні маємо й зареєстровані законопроекти з відповідними або подібними назвами. Саме тому в наукових джерелах слушно підкреслюють суперечність і конкуренцію норм законодавчих актів не лише між галузевими структурами в системі законодавства, а й усередині самих галузевих інститутів і навіть окремих законів [14, с. 34], що пояснюється безсистемністю моделювання параметрів нових законів. Згадане стосується і проектів законів «Про нормативно-правові акти» та «Про закони та законодавчу діяльність» [15, с. 4]), не вирішить таку проблему, що нині існує в термінологічній частині законодавства України, як нормативне закріплення певних термінів у декількох нормативно-правових актах різної юридичної сили, зміст яких, попри однакову назву, часто різняться (приклади можна побачити на офіційному сайті ВРУ у підрозділі «Термінологія законодавства» розділу «Законодавство»).

Висновки. Отже, підсумовуючи, зазначимо, що прийняття вказаних вище законодавчих актів, внесення змін у чинні акти з урахуванням напрацьованих доктрини адміністративного права, а саме: врахування зауважень щодо недоліків нормативного врегулювання, висловлених низкою вчених-адміністративістів у різних сферах (деліктна, сервісна, судочинська, управлінська та інші), дозволить підвищити ефективність реалізації адміністративно-правових норм. Запропоновані в публікації міркування можуть бути предметом подальшого наукового обговорення, яке, у свою чергу, дозволить виявити як потенціал практичної частини (дії норм), так і потенціал статичної складової адміністративного права – його норм. Усе зазначене наблизитиме вітчизняне адміністративне законодавство до стандартів правової держави, де основу становитимуть права людини, її свободи й інтереси, а основним завданням держави буде сприяння реалізації цих прав, свобод та інтересів, їх гарантування та захист.

Список використаних джерел:

1. Осипов М.Ю. Эффективность правотворчества, реализации права и правоприменения: понятие и соотношение / М. Ю. Осипов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2011. – № 1. – С. 83–92.
2. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции : [монография] / И.И. Веремеенко. – М. : Юридическая литература, 1975. – 192 с.
3. Мусаева А.К. Європейський досвід оцінки законодавства: традиції та новації / А.К. Мусаєва // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 1. – С. 5–9.
4. Пирожкова Ю.В. Функції адміністративного права: генеза, теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти : [монографія] / Ю.В. Пирожкова. – Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2016. – 548 с.
5. Саввин М.Я. Административный штраф : [монография] / М.Я. Саввин. – М. : Юридическая литература, 1984. – 112 с.
6. Нагребельний В.П. Законодавча техніка та ефективність паротворення в Україні // Часопис Київського університету права. – 2003. – № 3. – С. 3–5.
7. Битяк Ю.П. Доктринальні напрямки розвитку науки адміністративного права / Ю.П. Битяк // в кн.: Питання адміністративного права. Кн. 1 / відп. за вип. Н.Б. Писаренко. – Харків : Право, 2017. – 282 с.



8. Стратегія розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затверджена 3 березня 2016 р. на загальних зборах Національної академії правових наук України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apnu.kharkiv.org/doc/strategiya.pdf>.

9. Андрійко О.Ф. Розвиток адміністративного права в Україні / О.Ф. Андрійко // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 1. – С. 54–58.

10. Авер'янов В.Б. Актуальні завдання реформування адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1999. – № 8. – С. 8–11.

11. Офіційний сайт Інституту законодавства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://instzak.rada.gov.ua/instzak/control/uk/publish/article?art_id=92660&cat_id=45612

12. Ясинская М. Судьи и адвокаты обсудили предложенную Президентом редакцию Кодекса административного судопроизводства // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2017/4/27/159271.htm>.

13. Готовкіна К. Проект КАСУ – «за» та «проти» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/golovna/proekt-kasu--za-ta-proti.html>.

14. Селіванов А.О. Проблемні аспекти законодавчого процесу та їх відображення в рішеннях Конституційного Суду України / А.О. Селіванов // Право України. – 2004. – № 9. – С. 34–36.

15. Оніщенко Н.М. Проблема ефективності законодавства та сучасний розвиток / Н.М. Оніщенко // Віче. Спецвипуск. – 2007. – № 12. – С. 3–6.

ВЕКЛИЧ В. О.,

кандидат юридичних наук,
заступник завідувача кафедри конституційного
права, історії та теорії держави і права
(Навчально-науковий інститут права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом)

УДК 343.35:35.08(477)

СТРАТЕГІЧНА МЕТА, ОСОБЛИВОСТІ ЗАВДАНЬ І ПРИНЦИПІВ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто загальнотеоретичні особливості стратегічної мети, завдань і принципів діяльності суб'єктів запобігання корупції в Україні. Окреслено можливі концептуальні риси згаданої мети і відповідну до цього потребу в коригуванні завдань і принципів. Також розглянуто можливості для внесення коректив до чинного законодавства України.

Ключові слова: запобігання корупції, корупція, правове регулювання, суспільні відносини, Україна.

В статье рассмотрены общетеоретические особенности стратегической цели, задач и принципов деятельности субъектов предупреждения коррупции в Украине. Определены возможные концептуальные черты упомянутой цели и соответствующую этому потребность в корректировке задач и принципов. Также рассмотрены возможности для внесения коррективов в действующее законодательство Украины.

Ключевые слова: коррупция, правовое регулирование, общественные отношения, предотвращение коррупции, Украина.

