

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

ШАХОВ С. В.,
народний депутат України

УДК 342.9

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

У статті автором окреслюються концептуальні засади підвищення ефективності норм адміністративного права. Зокрема, автором запропоновано приблизний варіант структури та найбільш загальних і важливих положень Концепції ефективності норм адміністративного права. Уточнено, що автором запропоновано лише один із варіантів моделі структури такої Концепції. Наголошено на тому, що автор намагався створити певну теоретичну платформу для вироблення ідей, узагальнення, систематизації та уніфікації наукових поглядів, що можуть слугувати основою для подальшої плідної роботи інших вчених.

Ключові слова: норма адміністративного права, адміністративне законодавство, ефективність, концепція.

В статье автором определяются концептуальные основы повышения эффективности норм административного права. В частности, автором предложены примерный вариант структуры и наиболее общие и важные положения Концепции эффективности норм административного права. Уточнено, что автором предложен лишь один из вариантов модели структуры такой концепции. Отмечено, что автор пытался создать определенную теоретическую платформу для выработки идей, обобщения, систематизации и унификации научных взглядов, которые могут служить основой для дальнейшей плодотворной работы других ученых.

Ключевые слова: норма административного права, административное законодательство, эффективность, концепция.

In the article, the author defines the conceptual basis for improving the efficiency of administrative law norms. In particular, the author proposed an approximate version of the structure and the most common and important provisions of the Concept of the effectiveness of administrative law norms. Clarified that the author proposed only one of the options for the model structure of such a concept. It is noted that the author tried to create a certain theoretical platform for the development of ideas, generalization, systematization and unification of scientific views, which can serve as the basis for the further fruitful work of other scientists.

Key words: norm of administrative law, administrative law, efficiency, concept.

Вступ. Слово «концепція» (лат. «conceptio», від «concipere» – схоплювати, думати, замислювати) означає: 1. Система доказів певного положення, система поглядів на те чи інше явище; спосіб розуміння, тлумачення якихось явищ. 2. Ідейний задум твору. 3. Конструктивний принцип художньої, технічної та інших видів діяльності. У гуманітарних науках концепцією можуть виступати програми, проекти, які в одному випадку презентують мету, план та прогнози певних політичних дій, а в інших – є рекламними актами, репертуарами



іміджу тощо. 4. Певний спосіб розуміння, трактування будь-якого предмета, явища, процесу, основна точка зору на предмет або явище, керівна ідея для їх систематичного висвітлення [1, с. 1399; 2; 3].

Постановка завдання. Метою статті є розгляд концептуальних засад підвищення ефективності норм адміністративного права.

Результати дослідження. Як справедливо зазначає Ю.П. Сурмін, головне призначення концепції полягає в інтеграції певного масиву знання, у прагненні використовувати його з метою пояснення, пошуку закономірностей. Проходячи через горнило перевірки фактами, концепція уточнюється як за змістом, так і з погляду її пізнавальних меж. При цьому, як окремо підкреслює вчений, вона може не витримати випробування практикою і бути знехтуваною [4, с. 38].

До речі, остання теза про потенційний ризик невдалої реалізації положень такого документа є цілком справедливою оцінкою для Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. Закладена в її зміст ідея про створення «такого державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі» [5], безумовно, заслуговує на підтримку, але, на жаль, втілити у життя стратегічну мету Концепції не вдалося з низки причин як суто політичного характеру, так і соціально-економічних перешкод. Поки що залишається нереалізованою й інша мета адміністративної реформи – «формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам» [5]. На жаль, не втрачають своєї актуальності й інші невиконані завдання адміністративної реформи, зокрема: забезпечення стабільної та ефективної організації системи виконавчої влади; організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної служби; зміцнення статусу громадянина у відносинах з органами публічної адміністрації; забезпечення прозорості та відкритості публічної адміністрації; створення системи спроможного місцевого самоврядування; гарантування підконтрольності публічної адміністрації [6, с. 24].

На думку М.Г. Орла, певними передумовами загалом невдалого та затягнутого реформування публічної адміністрації, передбаченого Концепцією, є закладені у процес підготовки реформи певні недоліки в її плануванні. Зокрема, як зазначає вчений, по-перше, спостерігалася тенденція охопити в межах одного документа (у цьому випадку Концепції адміністративної реформи), практично весь комплекс досить складних питань, пов'язаних із підвищенням ефективності та результативності державного управління. Відповідно, як стверджує вчений, й комплекс проблем, які намагаються відобразити в Концепції та намітити шляхи їх розв'язання, досить широкий: від фундаментальних основ удосконалення системи державного управління, які мають довгостроковий характер (наприклад, принципів, концептуальні основи формування більш ефективного механізму державного управління), до питань, по суті, короткотермінового характеру (завдання та засоби адміністративної реформи в конкретних умовах державотворення).

По-друге, як зазначає М.Г. Орел, за певною процедурою (з огляду на норми чинного законодавства), кожен етап має завершуватися розробкою та затвердженням відповідного нормативного чи ненормативного правового документа (Закону, Концепції, Стратегії, програми тощо), які в своїй сукупності мають утворювати цілісну систему правових актів, спрямованих на вдосконалення системи державного управління. Тому у цьому разі важливою є наявність досить чітких організаційно-правових засад розробки, узгодження, затвердження й порядку набрання чинності цих документів та розмежування між нормативними та ненормативними правовими актами. Це дає змогу реалізувати системний підхід щодо здійснення правотворчої та правозастосовної діяльності органів державної влади й використовувати саме той акт, який необхідний для досягнення тієї чи іншої задекларованої цілі адміністративної реформи.



По-третє, на думку вченого, мають бути науково обґрунтовані методологічні засади щодо визначення місії (головної мети), внутрішньої структури, змісту, форми вираження тощо правових актів, пов'язаних із розробкою адміністративної реформи та її реалізацією. Очевидно, це питання тісно пов'язане й з організаційно-правовими засадами їх розробки. Але у цьому разі, як це видно із вищевикладеного, йдеться, передусім, про необхідність удосконалення саме методологічних підходів щодо розробки Концепції адміністративної реформи. Таким чином, має місце відсутність системного підходу під час визначення сутності, структури, змісту, призначення, процедур розробки та затвердження правових актів, які розробляються у процесі планування та здійснення адміністративної реформи, а також невизначеність їхньої ієрархії і, як наслідок, пріоритетності (послідовності) розробки, затвердження та уточнення [7, с. 367, 368].

Погоджуючись із деякими тезами вченого, зазначимо, що, на наше переконання, Концепція адміністративної реформи мала доволі глибокий та ґрунтовний рівень наукового обґрунтування та підготовки її змісту, що дає вагомі підстави вважати її продуманою та добре структурованою. Ще раз наголосимо на тому, що передумови гальмування реалізації положень Концепції адміністративної реформи пов'язані зовсім не з її недоопрацюванням, а полягають у відсутності достатньої політичної волі у тих суб'єктів, які відповідальні за втілення вказаних стратегічних положень у життя. Як певний об'єктивний підсумок оцінювання виконання «дорожньої карти» Концепції, зазначимо, що все ж таки деякі заходи, передбачені згаданим указом Президента України, реалізувати вдалося. М.С. Міхровська слушно зауважує:

– у 2006–2009 рр. було прийнято одразу кілька редакцій Закону України «Про Кабінет Міністрів України», розроблено законопроект «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»;

– у 2010 р. – внесено суттєві зміни до законодавства щодо організації системи органів виконавчої влади, зокрема 9 грудня 2010 р. видано Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», відповідно до якого стара система центральних органів виконавчої влади, що складалася з міністерств, державних комітетів і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, припинила своє існування. На зміну державним комітетам прийшли служби, агентства та інспекції, а кількість центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом було скорочено з двадцяти дев'яти до трьох. Крім того, цим Указом було змінено застарілий «галузовий» принцип класифікації органів виконавчої влади на функціональний, що більше відповідає світовим тенденціям і сучасним реаліям;

– у 2011–2013 рр. – прийнято Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», Закон України «Про доступ до публічної інформації», який визначив, що органи державної влади є «розпорядниками публічної інформації» і вимоги щодо надання інформації громадянам та юридичним особам такими суб'єктами. Іншими словами, було зроблено суттєвий крок у напрямі підвищення прозорості діяльності органів виконавчої влади; прийнято Закон України «Про адміністративні послуги», який уперше на законодавчому рівні визначив поняття таких послуг, установив чіткий порядок їх надання та відповідальність органів державної влади за неналежне надання/ненадання таких послуг тощо [8, с. 22–23].

Повертаючись до ідеї формулювання основоположних векторів підвищення ефективності норм, що досліджуються, зазначимо, що в цій публікації ми будемо вести мову про концепцію, у першу чергу, як певний сет або ж сукупність наукових ідей, центральне місце в якій займає філософія людиноцентризму в адміністративному праві та принцип верховенства права, які, власне, й уособлюють основу теорії ефективності норм адміністративного права. Поряд із цим зауважимо, що в межах такого комплексного акта, безумовно, необхідно відвести місце і правовому забезпеченню реалізації положень концепції, тобто в обов'язковому порядку намітити певні шляхи реформування вітчизняного адміністративного законодавства. Окремо також необхідно вести мову і про організаційні (у тому числі наукові та інформаційні) заходи, що не тільки будуть забезпечувати створення необхідних умов з метою підвищення ефективності норм адміністративного права – тобто високий рівень реалізації зазначених норм, а й закладати фундамент формування необхідного рівня



правової культури і правосвідомості громадян. Іншими словами, комплексний характер аналізу ефективності норм і, найголовніше, визначення шляхів її підвищення базується на трьох складниках: правова якість адміністративного законодавства та правових норм, створення належних умов для їх реалізації, а також формування у суб'єктів адміністративного права правосвідомості так званої нормоправної спрямованості.

У цьому контексті цікавими видаються тези О.С. Рогачової, яка в своїй дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук сформулювала основні складники Концепції ефективності норм адміністративно-деліктного права. На її думку, така комплексна система знань включає в себе: методологію і методи дослідження ефективності норм адміністративно-деліктного права; розробку теоретико-методологічного інструментарію; використання положень науки адміністративної деліктології; поняття, види, критерії та показники ефективності норм адміністративно-деліктного права; вивчення ефективності норм адміністративно-деліктного права в конкретний історичний період; зарубіжний досвід досягнення ефективності законодавства у сфері адміністративної відповідальності [9, с. 10].

Однак, якщо йдеться про концепцію ефективності норм адміністративного права загалом, то, як нам видається, варто більш фундаментально і широко дивитися на перелік вказаних складників. Таким чином, на нашу думку, структура такої концепції може бути, наприклад, такою, як наведена нижче.

Розділ І. Загальні положення про ефективність норм адміністративного права

1. Цілі та завдання Концепції ефективності норм адміністративного права.

Мета концепції у цьому разі нерозривно пов'язана із призначенням норм адміністративного права, їх метою. Такий кореляційний зв'язок доволі просто пояснюється тим, що концепція як своєрідний збір наукових ідей про теорію ефективності адміністративно-правових норм спрямована на реалізацію прикладної проблеми – забезпечення максимального рівня упорядкованості адміністративних правовідносин та фіксації адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права. З огляду на вказане, мета концепції – наукове обґрунтування та формулювання теоретико-прикладних ідей, спрямованих на забезпечення максимально ефективного регулювання адміністративно-правових відносин, створення організаційних та правових умов для гарантування та захисту суб'єктами публічної адміністрації прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб – суб'єктів адміністративного права.

Концепція обов'язково передбачає виконання низки завдань, що спрямовані на досягнення кінцевої та стратегічної мети, сформульованої вище:

- розробка методології наукового дослідження ефективності норм адміністративного права;
- окреслення ознак адміністративно-правових норм та визначення їх конкретного змісту;
- визначення критеріїв та показників ефективності норм адміністративного права;
- окреслення умов ефективності норм адміністративного права;
- розробка наукового обґрунтованих заходів, спрямованих на забезпечення ефективності норм адміністративного права організаційного та правового характеру.

Ми абсолютно впевнені у тому, що точне та об'єктивне визначення мети та завдань такої концепції, якщо вони окреслені на підставі правильно обраного методологічного інструментарію вивчення цього блоку питань і правильного усвідомленні змісту та сенсу адміністративного права, буде слугувати своєрідним фундаментом для результативності та успішності як намічених у концепції заходів зокрема, так і самої концепції загалом.

2. Методологія дослідження ефективності норм адміністративного права.

У межах цієї глави варто відобразити та розкрити зміст усієї сукупності застосовуваного гносеологічного інструментарію, необхідного для повного, всебічного та об'єктивного дослідження ефективності норм адміністративного права та визначення шляхів її підвищення.

3. Адміністративно-правова норма: ознаки, поняття та структура.

У межах вказаної глави на підставі ідей філософії людиноцентризму пропонується розробити загалом уніфіковане сучасне (тобто таке, що відповідає нинішнім соціально-е-



кономічним умовам) наукове уявлення про сукупність ознак та визначення адміністративно-правових норм, їх структуру тощо. Вбачається, що такий підхід створить фундамент для правильної та об'єктивної формули критеріїв і показників ефективності норм адміністративного права.

4. Критерії та показники ефективності норм адміністративного права.

У межах вказаної глави цілком логічно та виправдано визначити зміст таких категорій, як «ефективність норм адміністративного права», «критерії ефективності норм адміністративного права», «показники ефективності норм адміністративного права» тощо.

Зокрема, серед таких критеріїв можна назвати: рівень реалізації прав і свобод особи в публічній сфері; аксіологічні критерії; економічні критерії; політичні критерії; поведінкові та психологічні критерії; цільові критерії; критерії конфліктності тощо. Зауважимо, що запропонований нами перелік вказаних критеріїв має загалом суб'єктивний та умовний характер, не є безумовним та потребує подальшого обговорення та удосконалення.

5. Умови ефективності норм адміністративного права.

Важливість комплексного аналізу вказаної складової частини концепції важко переоцінити, оскільки правильне та послідовне окреслення факторів, що впливають на дієвість норм адміністративного права, дає змогу не просто визначитись з їх переліком, але й встановити характер впливу на дію норм адміністративного права, спрогнозувати наслідки такого впливу та передбачити конкретні заходи, спрямовані на підвищення ефективності вказаних норм.

Умови ефективності адміністративно-правової норми безпосередньо пов'язані з ефективністю адміністративного права загалом та ефективністю адміністративно-правового регулювання зокрема, а передумовами ефективності адміністративно-правових норм є конкретні загально-соціальні та юридичні фактори. При цьому всі умови ефективності дії норм адміністративного права (ті, що полягають у високому рівні правосвідомості і правової культури суб'єктів адміністративних правовідносин, правова якість адміністративного законодавства, якість правозастосовчої діяльності юрисдикційних суб'єктів адміністративного права тощо), знаходяться в тісному взаємозв'язку між собою, утворюють своєрідну систему.

Розділ II. Засоби забезпечення ефективності норм адміністративного права

1. Наукове та інформаційне забезпечення.

Задля досягнення мети концепції має бути здійснено низку заходів організаційного характеру, реалізація яких дасть змогу створити наукове обґрунтування та належне інформаційне забезпечення заходів, спрямованих на підвищення ефективності норм адміністративного права. Зокрема, наукове забезпечення концепції може передбачати проведення науково-теоретичних і прикладних досліджень із проблематики адміністративно-правового регулювання, методів адміністративного права, структури адміністративних правовідносин, сутності норм адміністративного права, їх класифікації та структури; видання фундаментальних, науково-довідкових, навчально-методичних, учбових та інших праць та матеріалів; створення робочої групи з числа вчених-адміністративістів, юристів-практиків, метою діяльності якої має стати розробка конкретних положень та змісту концепції.

Інформаційне забезпечення концепції може полягати в залученні засобів масової інформації та використання їх потенціалу з метою інформування широких кіл громадськості, наукового середовища, правників, студентів юридичних закладів вищої освіти і факультетів, наприклад, про мету, призначення, ідеї, завдання, зміст Концепції ефективності норм адміністративного права. Окрім того, інформаційне забезпечення може полягати й у виданні популярних посібників та публіцистичних матеріалів для населення, в яких дохідливо розкривається суспільна важливість такого акта та висвітлюються найбільш значущі його положення.

2. Правове забезпечення.

Правові засоби забезпечення реалізації Концепції ефективності норм адміністративного права полягають у реформуванні відповідної галузі вітчизняного законодавства, прийнятті окремих законів та внесенні змін до нині чинних. Зазначимо, що у цій площині надзвичайно важливо сформулювати певні напрями такого реформування, здійснити обрис тих необхідних



трансформацій, що, в тому числі, будуть удосконалювати правову якість адміністративного законодавства та суттєво підвищувати ефективність дії норм адміністративного права.

Зокрема, на нашу думку, варто чітко визначити межі деліктної складової частини адміністративного права. Слід зауважити, що останнім часом на шпальтах наукової періодичної літератури почали з'являтися роботи, автори яких говорять про необхідність виділення адміністративно-деліктного права в самостійну галузь, а включення до предмета адміністративного права адміністративно-деліктних відносин має штучний характер [10, с. 73].

Не погоджується з таким висновком Т.О. Коломоєць. Вчена-адміністративіст стверджує, що, дійсно, спільність історичного аспекту правової природи адміністративних проступків і злочинів, відповідно, адміністративної та кримінальної відповідальності – безперечний факт, однак існуючий нині масив законодавчих положень про адміністративну відповідальність, впровадження, поряд зі злочинами й адміністративними правопорушеннями, кримінальних проступків, специфіка процедурних аспектів адміністративної відповідальності з досить активною участю несудових суб'єктів (суб'єктів публічного адміністрування), навряд чи дає змогу однозначно в сучасних умовах виключати адміністративно-деліктні відносини з предмета адміністративного права. Аналіз наявних різноманітних джерел, як підкреслює Т.О. Коломоєць, не дає підстави вести розмову про формування адміністративно-деліктного права як самостійної галузі права з усіма властивими ознаками галузі [11].

Вбачається, що точка зору Т.О. Коломоєць та тих вчених-юристів, які вважають, що адміністративно-деліктне право не є самостійною галуззю права, виглядає нині більш обґрунтованою. На нашу думку, єдине, із чим варто остаточно визначитись, – які саме склади адміністративних проступків мають безпосереднє відношення до публічного адміністрування, а отже, мають нерозривний зв'язок з адміністративним правом. Це питання істотно актуалізується із введенням нового інституту – інституту кримінальних проступків, які фактично наряду з дисциплінарними та адміністративними проступками, цивільними деліктами та злочинами утворюють модифіковану систему правопорушень. Як відомо, 22 листопада 2018 р. Верховна Рада України прийняла Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень, який нині відправлено на підпис Президенту України [12]. Вказаним Законом визначено на законодавчому рівні поняття кримінального проступку, його складників, а також пов'язаних із його вчиненням кримінально-правових наслідків і посилено відповідальність за керування транспортними засобами в стані алкогольного сп'яніння. Незважаючи на те, що поза увагою розробників вказаного закону залишилась чимала кількість адміністративно-караних діянь, що можуть підпадати під категорію «кримінальний проступок» та не мають безпосереднього відношення до так би мовити «рафінованих» адміністративних правовідносин (суть та ознаки яких нами було попередньо розкрито), сам факт прийняття такого нормативно-правового акта дає підстави вважати, що реформа деліктної складової частини адміністративного права назріла та одержала додатковий імпульс.

У цьому контексті зауважимо, що особисто ми схилиємось до позиції тих вчених-адміністративістів, які вважають, що не всі склади адміністративних правопорушень, які містяться в КУпАП, стосуються сфери публічного адміністрування, а такий зв'язок мають лише ті проступки, які стосуються порушення правил та вимог, встановлених органами публічної адміністрації, і дотримання яких контролюється цими органами [13, с. 85–86]. Окремо зазначимо, що до цього переліку адміністративних проступків слід додати ті, що стосуються порушення з боку суб'єктів публічного адміністрування прав, свобод та законних інтересів приватних осіб (фізичних та юридичних) під час провадження різноманітних адміністративних процедур. Іншими словами, логічним виглядає передбачити адміністративну відповідальність (певні види адміністративних стягнень) для органів публічної адміністрації.

Таким чином, під час роботи над новим кодифікованим адміністративно-деліктним актом слід враховувати вищевикладене та чітко визначити в межах кодексу лише ті склади адміністративних проступків, які вчиняються у сфері публічного адміністрування.



Також наполягаємо на тому, що варто поставити крапку у тривалому законотворчому процесі, прийнявши та ввівши в дію Закон України «Про адміністративну процедуру»¹. Вказаний крок не тільки унормує та уніфікує діяльність публічної адміністрації, але, можливо, й усуне наявні суперечності в адміністративно-правовій доктрині з приводу сутності категорії «адміністративна процедура» та її співвідношення з іншою фундаментальною для адміністративного права категорією – «адміністративний процес».

У цьому ж контексті варто говорити й про остаточне нормативне закріплення в межах матеріального (а не процесуального) законодавства поняття, ознак, різновидів суб'єктів публічного адміністрування, інструментів їхньої діяльності тощо.

Варто також пам'ятати і про важливість подальшого реформування законодавств про контроль та нагляд. Зокрема, вважаємо, що необхідно внести зміни до Закону України від 5 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», спрямовані на усунення термінологічної плутанини між категоріями «контроль» та «нагляд», про що неодноразово згадувалось на сторінках адміністративно-правової літератури (див. праці В.М. Гаращука [14] та О.Ф. Андрійко [15]), розподілу контрольних та наглядових функцій між суб'єктами такої діяльності тощо.

У межах цієї ж проблематики варто актуалізувати тривалий час обговорюване вченими-адміністративістами питання прийняття закону про громадський контроль. Зокрема, правильно пише І.О. Сквірський, що в Україні хоча розроблено та затверджено низку програмних документів, які закладають правове підґрунтя для формування та розвитку інституту громадського контролю, але наявним правовим актам не вистачає чітко сформульованих положень, хто конкретно буде реалізовувати їх положення на практиці, а також положень про відповідальність посадових і службових осіб за неналежні дії (рішення) чи бездіяльність у цій сфері. Вчений наголошує: «Нормотворча діяльності у цій, надзвичайно, так би мовити, тонкій та чутливій сфері, має зазнати змін». І.О. Сквірський, розмірковуючи про вищенаведене, підкреслює, що в Україні фактично відсутній спеціальний законодавчий акт із питань організації та здійснення громадського контролю. На його погляд, у цій сфері має бути прийнято базовий законодавчий акт, наприклад, Закон України «Про громадський контроль», а також низку спеціалізованих законів, які б регламентували порядок здійснення громадського контролю за окремими сферами (напрямами) діяльності суб'єктів публічного управління [17, с. 330–331].

Окремим напрямом правового забезпечення реалізації положень Концепції ефективності норм адміністративного права є нормотворча робота з систематизації (наприклад, кодифікації) законодавства про публічну службу. Ми цілковито підтримуємо групу тих вчених, які пропагують ідею прийняття відповідного загального документа, що уніфікував би засади адміністративно-правового регулювання усього спектру відносин, що виникають у сфері публічної служби.

Зокрема, ще у 2006 р. Ю. П. Битяк писав, що «доцільно <...> розпочати інтенсивну роботу з підготовки узагальнюючого закону про державну службу (цивільну службу), який би стосувався регулювання загальних проблем служби в органах всіх гілок влади в державі, всіх державних органів та органів місцевого самоврядування, а можливо, також й державних підприємств, установ і організацій» [18, с. 378]. Своєю чергою, Т.С. Аніщенко виділяє низку факторів, що безпосередньо зумовлюють необхідність реформування національних нормативних документів, якими регламентовано службові правовідносини, до яких вчена, наприклад, зараховує:

- зобов'язання України з узгодження національного законодавства із законодавством ЄС у контексті її намірів щодо набуття членства в останньому, що включає виконання завдання з адаптації публічно-службового законодавства до європейських стандартів;

- наявність дублюючих положень (повторень) у різних нормативних актах, якими врегульовано службові правовідносини, в тому числі регламентовано статус публічних службовців (зокрема, йдеться про дублювання численних положень у законах України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

¹ Нині черговий законопроект внесено Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України 28 грудня 2018 р. [16].



- наявність прогалин у законодавстві, зокрема відсутність нормативного закріплення поняття і правового статусу, включаючи права та обов'язки, роботодавця (наймача) у службових правовідносинах;

- велика кількість нормативних актів, які становлять групу національних формалізованих джерел права публічної служби, що, своєю чергою, призводить до проблем на практиці, зокрема з приводу визначення пріоритетності законодавства під час вирішення судами спорів у сфері публічної служби, застосуванні правових норм уповноваженою особою представника наймача у процесі прийняття та оформлення рішень із питань прийняття, проходження та припинення публічної служби тощо;

- наявність проблеми подвійного регулювання службових правовідносин нормами приватного та публічного права, яка має місце, знов-таки, через наявність прогалин у законодавстві (трудове законодавство застосовується до цих відносин у частині, не врегульованій спеціальними актами у цій сфері), через що виникають проблеми на практиці, зокрема щодо вибору норм, які мають бути застосовані до службових правовідносин, із приводу визначення судів, уповноважених розглядати спори у сфері публічної служби (так, в Єдиному державному реєстрі судових рішень міститься велика кількість судових рішень у цій сфері, прийнятих як адміністративними судами, так і судами загальної юрисдикції) тощо.

На підставі викладеного, Т.С. Аніщенко формулює основні цілі систематизації права публічної служби, які загалом заслуговують на підтримку: адаптувати публічно-службове законодавство до європейських стандартів; усунути прогалини публічно-службового законодавства; ліквідувати дублюючі положення в нормативних актах, що становлять джерела права публічної служби; подолати проблеми подвійного регулювання службових правовідносин; упорядкувати джерела права публічної служби та звести їх в єдину внутрішню погоджену систему; вирішити проблеми правового регулювання та правозастосування у сфері публічної служби тощо [19, с. 61–63].

Вказаний перелік своєрідних векторів правового забезпечення реалізації запропонованої нами концепції є неповним і його можна продовжувати до нескінченності, однак безперечним є той факт, що всі ці заходи спрямовані на підвищення правової якості адміністративного законодавства, створення умов, необхідних для підвищення ефективності норм адміністративного права та покращення правового положення людини і громадянина в публічній сфері відносин.

3. Заходи, спрямовані на підвищення рівня правосвідомості суб'єктів адміністративних правовідносин.

Вважаємо, що досягнення мети таких заходів є надзвичайно складним та тривалим процесом, оскільки він має одразу кілька рівнів реалізації. З одного боку, така правопросвітницька робота стосується широких мас, з іншого – важливим вектором досягнення поставленої мети є робота з формування високої професійної культури та етики правозастосовувача, дослідження різноманітних деонтологічних аспектів його діяльності тощо. Концепція хоча б в загальному вигляді має визначити комплекс таких заходів, їх мету, завдання та очікувані результати короткострокового та довгострокового характеру.

Зокрема, серед найбільш поширених форм правопросвітницької діяльності є, наприклад, різноманітні заходи наукового, популярного та масового характеру, спрямовані на правове виховання різних соціальних та вікових груп суспільства, телевізійні вузькоорієнтовані програми та телепередачі, короткометражні документальні кінофільми чи мультиплікаційні фільми для наймолодшої аудиторії тощо.

Якщо ж вести мову про групу суб'єктів адміністративних правовідносин, яких умовно можна узагальнити назвою – юрисдикційні суб'єкти, то виховання правової культури та нормоправно орієнтованої правосвідомості правника відбувається не тільки під час виконання ним своїх службових обов'язків. Надзвичайно важливе значення у цьому разі відіграє професійна вища освіта, під час здобуття якої в особи (в ідеалі) формується правильний підхід до внутрішнього імперативу службового обов'язку, виховуються необхідні



моральні та ділові якості і т.д. У цьому сенсі вбачається, що в межах концепції доцільно передбачити певні заходи (організаційні, наукові, педагогічні, професійні тощо), спрямовані на формування високого рівня правосвідомості та правової культури правозастосовувача та усвідомлення ним правильного розуміння змісту та призначення публічної адміністрації, усвідомлення обслуговуючого (відносно громадянина) характеру її діяльності, акцентування на пріоритеті прав та інтересів людини і громадянина тощо.

Однак вбачаємо за важливе зауважити, що ми розуміємо той факт, що в контексті вирішення вказаного глобального питання окремо взята концепція чи будь-який інший програмний акт, пов'язаний із реформуванням публічної адміністрації або адміністративного права загалом, не в змозі подолати проблему правової необізнаності широких верств населення та низького рівня правової культури та професійної правосвідомості суб'єктів правозастосування, оскільки, на наше переконання, у цьому випадку варто вести мову про так би мовити ментальне переформатування всього суспільства, а не тільки суб'єктів адміністративних правовідносин. Деякою мірою суттєві зрушення у цій царині суспільного розвитку вже відбулися, про що свідчить Революція Гідності 2013–2014 рр. Проте говорити про те, що цей безумовно складний та болючий процес завершено, зарано: про це свідчать соціально-політична незрілість нашого суспільства загалом, превалюючі у ньому цінності та гіпертрофоване уявлення про них у сучасної молоді.

Висновки. Підсумовуючи викладене, зазначимо, що варто обов'язково уточнити, що у цій статті запропоновано лише варіант моделі структури такої Концепції і ми, звісно, залишаємо для дискусії та обговорення її зміст. Іншими словами, в жодному разі ми не говоримо про те, що запропоновані нами найбільш загальні положення Концепції ефективності норм адміністративного права мають беззаперечний та беззастережний характер. Власне, в тому і полягало завдання – створити певну теоретичну платформу для вироблення ідей, узагальнення, систематизації та уніфікації наукових поглядів, що можуть слугувати основою для подальшої плідної роботи інших вчених. Однак за будь-яких умов ми переконані, що важливість такого комплексного документа важко переоцінити, адже він фактично може мати не тільки офіційний характер та нормативний зміст, але і виступати деякою мірою певним збором пріоритетних напрямів наукових досліджень у галузі адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
2. Енциклопедія сучасної України (ЕСУ). Том 14. Гасла на літери «Кол» – «Кос» 2014. URL: <http://esu.com.ua>.
3. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. Москва : Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
4. Сурмін Ю.П. Майстерня вченого: Підручник для науковця. Київ : Навчально-методичний центр «Консорціум з удосконалення менеджмент-освіти в Україні», 2006. 648 с.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.
6. Рекомендації щодо законодавчого забезпечення конституційної, адміністративної та судової реформ. Центр політико-правових реформ. Програма сприяння Парламенту України. Київ : Заповіт, 2007. 52 с.
7. Орел М.Г. Концепція адміністративної реформи та стратегія її реалізації: методологічні й практичні аспекти. *Університетські наукові записки*. 2008. № 3. С. 376–381.
8. Міхровська М.С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4. С. 16–30.
9. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». Воронеж, 2012. 50 с.



10. Кузьменко О.В. Взаємообумовленість та взаємозалежність змісту адміністративного процесу та адміністративної процедури від предмета адміністративного права. *Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції* : збірник наукових статей / Смокович М.І., Цуркан М.І., Перепелюк В.Г. та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2012. С. 69–79.
11. Kolomoets T.A. The subject of administrative law: the question of finding its new format in the modern Ukrainian administrative and legal science. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 1. С. 76–81.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень : Проект Закону № 7279-д від 20.04.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63928.
13. Лютиков П.С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 454 с.
14. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
15. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наукова думка, 2004. 302 с.
16. Про адміністративну процедуру : Проект Закону № 9456 від 28.12.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.
17. Сквірський І.О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 417 с.
18. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: проблеми становлення, розвитку та функціонування : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 419 с.
19. Аніщенко Т.С. Право публічної служби у системі адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 226 с.

