

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРАВА «КРОК»**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КОСТЮК НАТАЛІЯ ПЕТРІВНА

УДК 340.13

ДИСЕРТАЦІЯ

**ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ
ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

12.00.01 «Теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Н.П. Костюк

Науковий керівник:
Француз Анатолій Йосипович,
доктор юридичних наук, доцент,
Герой України, заслужений юрист України

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Костюк Н. П. Застосування норм права органами виконавчої влади в Україні: питання теорії і практики. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». – ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», Київ, 2019.

Дисертацію присвячено дослідженню теоретичних і практичних питань застосування норм права органами виконавчої влади в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним науковим дослідженням процесу застосування норм права, у якій обґрунтовано низку концептуальних понять, теоретичних положень, практичних рекомендацій щодо вдосконалення процесу застосування норм права органами виконавчої влади в Україні. Автор надає загальнотеоретичне визначення поняття застосування норм права як організаційно-правового, управлінського, творчого процесу, метою якого є розгляд і вирішення різноманітних індивідуальних справ, які мають юридичне значення, який регламентується спеціальними процедурно-процесуальними нормами і підпорядковується певним принципам (принципу верховенства права, законності, доцільності, ефективності, обґрунтованості, справедливості, гуманності), здійснюється компетентними державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами, в результаті якого створюється акт застосування норм права, тобто приймається рішення у конкретно-індивідуальній справі.

На основі результатів проведеного комплексного аналізу в науковій праці висвітлено ознаки, функції, принципи і стадії застосування норм права, зазначено, що основоположним принципом виступає принцип верховенства права, розкрито особливості процесу застосування норм права органами виконавчої влади, визначено шляхи вдосконалення практики застосування

норм права органами виконавчої влади. Особлива увага присвячена дослідженню управлінської і соціально-правової природи застосування норм права. Зважаючи на управлінський аспект процесу застосування, в теорії застосування норм права можуть бути використані категорії, які напрацьовані наукою управління: стадії управління; управлінська інформація, управлінське рішення.

У результаті проведеного дослідження виділено три етапи розвитку щодо розуміння поняття «застосування норм права»: дореволюційний, радянський, пострадянський.

Наголошується на необхідності розглядати застосування норм права, поєднуючи ідеї нормативістської, психологічної, соціологічної та природної школи праворозуміння, оскільки на застосування норм права впливають не лише правові норми, а також психологічні фактори: правосвідомість суб'єктів застосування, управлінський досвід; соціальні фактори: панівні ідеї суспільства, громадська думка. У дисертаційному дослідженні стверджується, що застосування норм права не є механічним, а має на меті - забезпечення прав і свобод людини юридичними засобами.

Аналізується правозастосування як одна з форм правореалізації, акцентуються відмінності від інших форм реалізації, а саме: застосування методу державно-владного припису компетентних органів; піддається критиці договірне правозастосування. Пропонується розглядати методологію як явище інтегральне, яке поєднує в собі низку компонентів: світогляд і фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони та категорії, загальні й загальнонаукові методи.

Стверджується, що однією з найважливіших і дійових гарантій захисту прав та свобод людини в правовій державі повинен бути юридичний механізм, що регламентує питання конфлікту публічних і приватних інтересів у процесі застосування норм права, особливо тоді, коли закон дає підстави тлумачити його зміст як в інтересах держави, так і в інтересах громадянина.

Вказується, що конкретні процеси застосування норм права відрізняються один від одного як за складом учасників, так і за організаційно-правовими формами та способами здійснення. В одних випадках, застосування норм права - це дія посадової особи, яка має нескладний характер і не потребує особливої процедури для з'ясування життєвої ситуації та її юридичного вирішення, а в інших випадках, застосування норм права є складним послідовно-розвиваючим комплексом правореалізуючих дій і актів різноманітних його учасників, у якому владні й організаційні дії та акти посадових осіб органів держави визначають його виникнення, хід і завершення.

Досліджено акти застосування норм права. Визначено, що вони реалізують функцію індивідуально-правового регулювання і виступають як засіб оперативного управління.

Автором наведено аргументи стосовно того, що в сучасних умовах важливим є питання підвищення ефективності застосування норм права органами виконавчої влади, досягти якого можливо шляхом запровадження моніторингу застосування норм права органів виконавчої влади, оцінки реагування органів виконавчої влади на громадські ініціативи, узагальненням відомостей про розглянуті скарги і пропозиції громадян, шляхом аналізу засобів доступності інформації про діяльність органів виконавчої влади та їх рішень, шляхом збору інформації про проведення публічних слухань громадських обговорень проектів правових актів.

Сформульовані в дисертаційній роботі висновки та пропозиції сприятимуть підвищенню ефективності застосування норм права органами виконавчої влади.

Запропоновано комплекс практичних рекомендацій щодо оптимізації процесу застосування норм права органами виконавчої влади. Дисертантом застосовано кореляційно-регресійну модель аналізу джерел.

Необхідна методологія застосування норм права, об'єктом якої буде виступати сама діяльність із застосування норм права, а метою буде підвищення її ефективності та вироблення шляхів оптимізації.

Ключові слова: застосування норм права, ефективність застосування норм права, принципи застосування норм права, акти застосування норм права органів виконавчої влади, стадії застосування норм права, практика застосування норм права.

ANNOTATION

Kostiuk N. P. The application of law by the executive authorities in Ukraine: issues of theory and practice. – *Qualified scientific work on the rights of the manuscript.*

The dissertation for obtaining scientific degree of candidate for juridical science at speciality 12.00.01 «Theory of State and Law; History of Political and Law doctrine». - University of Economics and Law "KROK", Kyiv, 2019.

The dissertation is devoted to the research of the theoretical and practical issues of the application of the norms of law by the executive authorities in Ukraine.

The scientific novelty of the obtained results is that the dissertation is a complex scientific research of the process of the application of the law norms, which substantiates a number of theoretical concepts, theoretical positions, and practical recommendations for improving the application of the norms of law by the executive authorities in Ukraine. The author gives a general theoretical definition of the concept of the application of the rules of law as an organizational, legal, administrative, creative process, the purpose of which is the consideration and resolution of various individual cases, that have legal significance, which is regulated by the special procedural rules and obeys certain requirements (principle of the rule of law, legality, expediency, effectiveness, validity, fairness, and humanity) and is carried out by the competent state bodies authorized by the public

associations or their officials, as a result of which the act of applying the rules of law is created. It means that a decision is made according to a specific individual case.

On the basis of the results of the complex analysis in the scientific work the features, functions, principles and stages of the application of the norms of law are highlighted. It is stated that the principle of the rule of law is the fundamental principle, the process peculiarities of the application of the law norms by the executive authorities are revealed, the ways of improving the practice of the applying the rules of law by the executive bodies are determined. A particular attention is devoted to the study of the administrative and socio-legal nature of the application of law rules. Considering the managerial aspect of the application process, the categories developed by the science of management can be used in the theory of the application of the rules of law: management stages; managerial information, management decision.

As a result of the research, three stages of the development were identified in terms of understanding the concept of "the application of the norms of law": pre-revolutionary, Soviet, post-Soviet.

It is emphasized that it is necessary to consider the application of the norms of law by combining the ideas of normativistic, psychological, sociological and natural law schools, since the application of the norms of law has been influenced not only by legal norms, but also by psychological factors: the legal consciousness of the subjects of the application, managerial experience; social factors: dominant ideas of the society, public opinion. The dissertation research asserts that the application of the norms of law is not mechanical, but aims at ensuring the rights and freedoms of a person by legal means.

Law enforcement is analyzed as one of the forms of legal implementation, emphasizing the differences from other forms of implementation, namely: application of the method of state-governmental instructions of the competent authorities; the contractual enforcement can be criticized. It is proposed to consider the methodology as an integral phenomenon, which combines a number of

components: worldview and fundamental general theoretical concepts, general philosophical laws and categories, general and general-scientific methods.

It is argued that one of the most important and effective guarantees of the protection of human rights and freedoms in the rule of law should be the legal mechanism regulating the conflict of public and private interests in the application of the rules of law, especially when the law gives grounds for interpreting its contents both in the interests of the state, and in the interests of a citizen.

It is indicated that the specific processes of applying the rules of law differ from each other, both in the composition of participants, and in the organizational and legal forms and methods of implementation. In some cases, the application of the rules of law is the action of an official who has a simple nature and does not require a special procedure for finding out the situation of life and its legal solution, and in other cases, the application of the rules of law is a complex sequence-developing set of right-realizing actions and acts of its various participants, in which power and organizational actions and acts of officials of state bodies determine its origin, course and completion.

The acts of the application of the norms of law have been investigated. It is determined that they realize the function of individual legal regulation and act as a means of operational control.

The author argues that in modern conditions the issue of increasing the efficiency of the application of the norms of law by the executive authorities is important, which can be achieved by introducing monitoring of the application of the norms of law of the executive power, assessing the response of the state executive authorities to public initiatives, generalizing information on complaints and suggestions of the citizens, by analyzing the means of accessibility of the information about the activities of the executive bodies and their decisions, by collecting information about the conducting of public hearings and discussions of the draft legal acts.

The conclusions and proposals formulated in the dissertation will help to increase the efficiency of the application of the law by the executive authorities.

A set of practical recommendations for the optimization of the application of the norms of law by the executive authorities has been proposed. The dissertation is based on the correlation-regression model of the source analysis.

The necessary methodology for the application of the rules of law, the object of which will be the activity itself of the application of the rules of law with the aim of improving its efficiency and developing the ways of optimization.

Key words: the application of the norms of law, the efficiency of application of the norms of law, the principles of the application of the norms of law, the acts of the application of the norms of law of the executive power, the application of the rules of law, the practice of the application of the rules of law.

Список опублікованих праць за темою дисертації

Статті у наукових фахових виданнях України з юридичних наук:

1. Костюк Н. П. Проблема ефективності юридичного механізму правозастосування як особливої форми управління. *Держава і право*: зб. наук. праць. Юридичні та політичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. Вип. 34. С. 94-99.
2. Костюк Н. П. Правозастосовча діяльність органів внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*: науково-теоретичний збірник. Харків, 2007. Вип. 36. С.20-25.
3. Костюк Н. П. Правозастосовчі акти органів виконавчої влади в Україні: проблеми теорії і практики. *Науковий вісник Київського університету внутрішніх справ*: науково-теоретичний журнал. Київ, 2007. Вип. 3. С. 123-130.
4. Костюк Н. П. Особливості стадій правозастосування. *Держава і право*: зб. наук. праць. Юридичні та політичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. Вип. 44. С. 70-76.
5. Костюк Н. П. Принцип справедливості застосування норм права. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*: наук. журн. Укр. держ. ун-т фінансів та міжн. торгівлі. Київ, 2016. С. 5-13.

6. Костюк Н. П., Степанець Д. С. Проблеми інформатизації процесу правозастосування. *Криміналістичний вісник*: наук.-практ. зб. / голов. ред. В. В. Черней. ДНДЕКЦ МВС України; НАВС. Київ: ПК «Типографія від «А» до «Я», 2016. № 1 (25). Київ, 2016. С. 102-108.

7. Костюк Н. П., Француз А. Й. Юридична природа та сутність застосування норм права. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Київ, 2016. Вип. 22. С. 13-17.

8. Костюк Н. П., Француз А. Й. Поняття ефективності правозастосовчої діяльності. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Київ, 2016. Вип. 23. С. 11-16.

9. Костюк Н. П. Принцип законності в правозастосовній діяльності. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Київ, 2016. Вип. 24. С. 35-40.

10. Костюк Н. П. Поняття та зміст практики застосування норм права органами виконавчої влади. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Київ, 2016. Вип. 25. С. 67-72.

11. Костюк Н. П. Управлінський аспект процесу застосування норм права. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Київ, 2017. Вип. 26. С. 92-96.

Статті у наукових періодичних виданнях з юридичних наук інших держав:

12. Костюк Н. П., Француз А. И. Механизм правоприменения: понятие и структура. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки*. 2016. № 13. С.135–138.

13. Костюк Н. П. Специфіка методології дослідження застосування норм права в сучасних умовах. Словаччина, *Zborník recenzovaných ve deckých*

prac s medzinarodnou učasťou: Interkulturna edukacia v pr ostredí vysokých škôl. Kosice, 2018. P. 243–249. CD-ROM. ISBN: 978-80-553-2797.

14. Костюк Н. П. Ознаки і функції застосування норм права. *Zborník recenzovaných vedeckých prac s medzinarodnou učasťou: Socialne a psychologické aspekty globalného trhu práce*. Kosice, 2018. P. 343–347. CD-ROM. ISBN: 978-80-553-2739-6.

15. Костюк Н. П. Впровадження Європейських стандартів при оцінюванні ефективності застосування норм права органами виконавчої влади. *Vedensky medzinarodny recenzovany zborník, Vysokoskolska edukacia pre «digitalnu» spoločnosť a v «informacnej» spoločnosti*. Kosice, 2019. P. 148–155. CD-ROM. ISBN: 978-80-553-3352-6.

Матеріали наукових конференцій:

16. Костюк Н. П. Проблеми процесу застосування норм права органами виконавчої влади. *Розвиток наукових досліджень - 2008*: матеріали Четвертої міжнародної науково-практичної конференції, 24-26 листопада 2008 р. Полтава: ІнтерГрафіка, 2008. С. 47-50.

17. Костюк Н. П. Особливість процесу правозастосування. *Сьомі осінні юридичні читання: Міжнародна науково-практична конференція молодих вчених: збірник тез, 28-29 листопада*. Хмельницький, 2008. Ч.1. С. 52-53.

18. Костюк Н. П. Практика застосування норм права в умовах глобалізації. *Актуальні проблеми економічного розвитку України в умовах глобалізації: збірник науково-практичної конференції, 24 квітня 2009 р*. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2009. Ч.1. С. 189-194.

19. Костюк Н. П. Гарантії застосування норм права. *Розвиток України в ХХІ столітті: економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та правові проблеми: збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції, 11 березня 2010 р*. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2010. С. 155-159.

20. Костюк Н. П. Основні риси застосування правових норм. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць III Міжнародної науково-практичної конференції, 20-22 травня 2015 р. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2015. Ч.2. С. 393-400.

21. Костюк Н. П. Акти застосування норм права як форма реалізації функцій органів виконавчої влади. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць IV Міжнародної науково-практичної конференції, 18-20 травня 2016 р. Вінниця: Видавничо-редакційний відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2016. Ч.2. С. 333-346.

22. Костюк Н. П. Громадський контроль як засіб вдосконалення механізму правозастосування. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць V Міжнародної науково-практичної конференції, 7-9 червня 2017 р. Вінниця: Видавничо-редакційний відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2017. Ч.2. С. 408-417.

23. Костюк Н. П. Теоретичне обґрунтування і дослідження природи застосування норм права. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць VI Міжнародної науково-практичної конференції, 17-19 вересня 2018 р. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2018. Ч. 2. С. 336-345.

24. Костюк Н. П. Впровадження досвіду Польщі при оцінюванні ефективності застосування норм права органами виконавчої влади в Україні. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць VII Міжнародної науково-практичної конференції, 05-07 червня 2019 р. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2019. Ч. 2. С. 210-218.

ЗМІСТ

ВСТУП	13
Розділ 1. МЕТОДОЛОГІЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ	23
1.1. Теоретичне обґрунтування і дослідження природи застосування норм права	23
1.2. Трансформація методологічних підходів до застосування норм права	41
1.3. Ознаки та принципи застосування норм права	55
Висновки до розділу 1	90
Розділ 2. ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК РІЗНОВИД ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ	93
2.1. Правовий статус органів виконавчої влади України як суб'єктів застосування норм права	93
2.2. Стадії застосування норм права органами виконавчої влади	106
2.3. Акти застосування норм права як форма реалізації функцій органів виконавчої влади	120
Висновки до розділу 2	139
Розділ 3. ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ	146
3.1. Ефективність застосування норм права органами виконавчої влади України	146
3.2. Шляхи вдосконалення практики застосування норм права органами виконавчої влади України	165
Висновки до розділу 3	204
ВИСНОВКИ	209
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	217
ДОДАТКИ	243

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. У зв'язку з побудовою в Україні демократичної правової держави виникає необхідність щодо визначення основних ознак і принципів застосування норм права. Необхідність правозастосування як особливої стадії механізму правового регулювання полягає в тому, що органи державної влади та посадові особи зобов'язані на підставі чинного законодавства вирішувати справи і документально оформляти прийняті рішення. Сфера правозастосовної діяльності має бути чітко визначена нормативно-правовими актами.

У контексті реформування системи органів виконавчої влади України, удосконалення чинного законодавства та адаптації українського законодавства до стандартів Європейського Союзу питання застосування норм права органами виконавчої влади залишається не тільки актуальним, а й набуває особливого значення. Зазначене зумовлює необхідність теоретичного переосмислення низки наукових положень теорії держави і права щодо розуміння застосування норм права, зміни акцентів у діяльності органів виконавчої влади у бік створення надійного організаційно-правового механізму надання адміністративних послуг. З огляду на вказане, суттєво зростають роль і значення інституту правозастосування, а також особливу увагу привертає питання підвищення ефективності правозастосування органів виконавчої влади, що впливає на забезпечення реалізації завдань і функцій держави.

Удосконалення чинного законодавства, яке регулює діяльність із застосування норм права органами виконавчої влади, безперечно, вирішило б низку його проблем (формальне планування роботи зі зверненнями громадян, відсутність реального моніторингу роботи із застосування норм права органами виконавчої влади, численні порушення щодо реєстрації звернень громадян), але водночас поставило б нові запитання, які потребуватимуть негайного нормативного вирішення та теоретичного забезпечення. У контексті зазначеного важливого значення набуває не тільки питання поняття

та особливостей процесу застосування норм права органами виконавчої влади, але й питання ефективності застосування норм права органами виконавчої влади, створення шляхів удосконалення практики застосування норм права органами виконавчої влади. Саме тому, незважаючи на широке вивчення питань механізму реалізації норм права, існує нагальна потреба у фундаментальному дослідженні теоретичних та практичних проблем правозастосування органів виконавчої влади в Україні на сучасному етапі.

Дисертація покликана дослідити поняття й основні ознаки правозастосування, з'ясувати природу актів правозастосування. Попри підвищений протягом останніх років інтерес до проблеми застосування норм права та його відповідних теоретично-правових досліджень у різних країнах, не подолана фрагментарність цих досліджень і не вироблено комплексного бачення поняття застосування норм права, а також шляхів підвищення ефективності практики застосування норм права.

Наведене дає підстави щодо висновку про актуальність і доцільність пропонованої дисертаційної роботи для розвитку вітчизняної правової науки та практики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до основних положень Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016 – 2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р., а також у межах науково-дослідної теми кафедри теорії та історії держави і права Вищого навчального закладу «Університет економіки та права «КРОК»: «Проблеми застосування норм права в процесі розбудови правової, демократичної, соціально орієнтованої держави з широко розгалуженими інститутами громадянського суспільства» (державний реєстраційний номер 0111U007821).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає у встановленні теоретико-правових та практичних основ застосування норм

права органами виконавчої влади в Україні, визначенні критеріїв його ефективності та шляхів удосконалення практики реалізації.

Для досягнення цієї мети поставлено такі *завдання*:

- проаналізувати сутність і зміст застосування норм права;
- дослідити управлінську та юридичну природу застосування норм права;
- дослідити трансформацію методологічних підходів до застосування норм права;
- узагальнити ознаки і принципи застосування норм права;
- визначити особливості процесу застосування норм права органами виконавчої влади та охарактеризувати зміст його стадій;
- з’ясувати особливості актів застосування норм права органів виконавчої влади в Україні;
- визначити теоретичні аспекти ефективності практики застосування норм права;
- здійснити аналіз статистики звернень громадян до обласних державних адміністрацій у Вінницькій, Київській, Харківській та Львівській областях упродовж 2007, 2008, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 років та дослідити досвід Європейського Союзу щодо оцінки ефективності застосування норм права органами виконавчої влади і визначити проблемні питання й напрямки удосконалення роботи органів виконавчої влади в Україні;
- виокремити та обґрунтувати шляхи вдосконалення практики застосування норм права органами виконавчої влади в Україні.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини у сфері застосування норм права.

Предметом дисертаційного дослідження є теоретико-правові та практичні аспекти застосування норм права органами виконавчої влади в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертаційного дослідження складає сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових, спеціально-наукових методів та принципів наукового пізнання, що забезпечили об'єктивний аналіз досліджуваного предмета. Наукову основу становлять комплексний, аксіологічний, антропологічний, комунікативний і герменевтичний філософські підходи, що обумовили об'єктивний аналіз застосування норм права органами виконавчої влади як суспільної, ціннісної категорії. Філософсько-світоглядну основу дослідження становить діалектичний метод, використання якого дало змогу проаналізувати особливості застосування норм права органами виконавчої влади як динамічної категорії у процесі розвитку, взаємозв'язку та взаємообумовленості з іншими державно-правовими явищами (підрозділи 1.1, 1.3, 2.1, 2.2). Методи аналізу й синтезу, індукції та дедукції, узагальнення, аналогії застосовано в ході роботи над першим розділом. Застосування історичного методу сприяло встановленню генези сутності й поняття застосування норм права (підрозділ 1.1, 1.2). Аксіологічний метод дає можливість визначити основні функції застосування норм права (підрозділ 1.3). Герменевтичний та комунікативний методи застосовуються при визначенні стадійності процесу застосування норм права (підрозділ 2.2). Використання діалектичного і формально-логічного методів надало змогу виявити особливості й визначити сутність поняття застосування норм права органами виконавчої влади (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). За допомогою формально-догматичного (техніко-юридичного) методу здійснюється, зокрема, аналіз поняття, сутності та ознак актів застосування норм прав органами виконавчої влади (підрозділ 2.3).

Виявленню критеріїв ефективності застосування норм права сприяло використання статистичного і прогностичного методів, що надало можливість проаналізувати статистику звернень громадян (підрозділ 3.1).

Проблеми практики застосування норм права органами виконавчої влади висвітлено через призму юридичного аналізу, формально-юридичного,

порівняльно-правового, функціонально-правового, історико-правового і статистичного методів (підрозділ 3.2). Конкретно-соціологічний метод дослідження пов'язаний із дослідженням удосконалення практики застосування норм права органами виконавчої влади (підрозділи 3.1, 3.2). Метод поетапної правової технології застосовується для з'ясування питання проблем ефективності правозастосування в Україні (підрозділ 3.1). Методика дослідження складалася зі збору матеріалу, його наукового узагальнення, синтезу отриманих даних і побудови на цій основі теоретичних висновків та практичних рекомендацій.

Теоретико-методологічна та емпірична база дослідження. Серед учених-юристів України проблему правозастосування досліджували: Д. О. Бочаров, Є. В. Додін, В. В. Копейчиков, П. М. Рабінович, О. Ф. Скакун, О. І. Харитонova, В. В. Цветков. Застосуванню норм права загалом й окремим проблемам правозастосовної діяльності присвячено численні публікації закордонних науковців, серед яких передусім заслуговують на увагу праці: М. Г. Александрова, С. С. Алексєєва, В. М. Горшенєва, В. В. Лазарева, П. О. Недбайла, О. Ф. Черданцева, В. А. Юсупова та ін. Багато уваги поняттю застосування норм права приділяли такі вчені, як: П. М. Галанза, Д. А. Керимов, І. Ю. Фарбер.

Емпіричну базу дослідження складають наукові праці вітчизняних та закордонних учених з філософії, теорії права, філософії права, історії політичних і правових учень, галузевих юридичних наук, нормативно-правових актів України та іноземних держав, статистичні дані про діяльність органів виконавчої влади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексним теоретико-правовим дослідженням застосування норм права органами виконавчої влади в Україні та підвищення ефективності практики його здійснення. Наукову новизну дисертаційної роботи та авторський

внесок у дослідження проблеми становлять такі наукові положення і практичні пропозиції:

вперше:

- уточнено визначення поняття «застосування норм права» як організаційно-правового, управлінського, творчого процесу, метою якого є розгляд і вирішення різноманітних індивідуальних справ, що мають юридичне значення, який регламентується спеціальними процедурно-процесуальними нормами та підпорядковується певним принципам (верховенству права, законності, доцільності, ефективності, обґрунтованості, справедливості, гуманності), здійснюється компетентними державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами, в результаті якого створюється акт застосування норм права, тобто приймається рішення у конкретно-індивідуальній справі, є складовою здійснення прав і свобод особи та спрямований на захист законних інтересів особи;

- запропоновано розглядати ефективність застосування норм права органів виконавчої влади як результат діяльності суб'єктів застосування норм права, що виявляється у досягненні певного правового ефекту, його відповідності нормам права, спроможності бути досягнутим за результатами поширення норми права на конкретних суб'єктів і на конкретну життєву ситуацію;

- обґрунтовано необхідність поєднання ідей психологічної, соціологічної, нормативістської та природної шкіл праворозуміння при розгляді застосування норм права, яке має юридичну й управлінську природу;

- запропоновано запровадити систему оцінювання ефективності застосування норм права органів виконавчої влади (key performance indicators (KPI), Common Assessment Framework (CAF)) в Україні;

удосконалено:

- узагальнення принципів застосування норм права органами виконавчої влади, до яких віднесено такі: принцип верховенства права, принцип законності, принцип доцільності, принцип обґрунтованості, принцип ефективності, принцип справедливості, принцип гуманізму, застосування яких сприятиме підвищенню ефективності практики застосування норм права органами виконавчої влади;

- розуміння функціональних можливостей методології наукового дослідження застосування норм права шляхом поєднання принципів наукового, методологічних підходів і світоглядних (філософських), загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового дослідження, що забезпечують всебічність і комплексність наукового дослідження теоретико-методологічних засад застосування норм права;

дістали подальшого розвитку:

- теоретичні положення щодо визначення поняття та особливостей структури акта застосування норм права органів виконавчої влади, який має подвійну юридично-управлінську природу;

- пропозиції щодо напрямів удосконалення законодавства України, що регулює правозастосовну діяльність органів виконавчої влади та практики застосування норм права;

- положення щодо розуміння практики застосування норм права як активної, творчої діяльності, яка має управлінську природу, й об'єктивованого соціально-правового досвіду в галузі владного індивідуального регулювання суспільних відносин, є різновидом юридичної практики та виникає там, де суб'єкт застосування норм права приймає документально оформлене рішення;

- теоретико-правові положення щодо визначення і характеристики стадій застосування норм права, на практиці запропоновано виділяти наступні і стадії: встановлення фактичних обставин справи; юридична кваліфікація фактичних обставин справи; вирішення юридичної справи.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що матеріали дисертації та результати можуть бути використані:

- у науково-дослідній роботі – сформульовані в роботі висновки та положення можуть бути використані для дослідження теоретичних і практичних проблем застосування норм права органами виконавчої влади;

- у практичній сфері – у процесі розробки рекомендацій щодо підвищення ефективності правозастосовної діяльності, забезпечення якісної, точної та ефективної практики застосування права. Практичні рекомендації роботи можуть бути використані органами державної влади України в ході розроблення нормативно-правових актів, що регулюють процес застосування норм права загалом, а також практику застосування норм права органами виконавчої влади (довідка про впровадження результатів в практичній діяльності Бершадської районної адміністрації Вінницької області від 30.11.2018; довідка про впровадження результатів в практичній діяльності Вінницької районної адміністрації Вінницької області від 30.11.2018);

- у навчальному процесі – результати дослідження знайдуть належне застосування в освітньому процесі вищої школи України при читанні курсів «Теорія держави та права», «Конституційне право», а також для підготовки навчально-методичного забезпечення дисциплін, посібників, підручників тощо (акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження в навчальний процес Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ від 06.09.2019);

- у правовиховній роботі – оскільки ефективність практики застосування норм права в країні тісно пов'язана з підвищенням рівня загальної і правової культури суб'єктів правовідносин, відповідно, положення дисертації дають змогу скласти цілісне уявлення про конкретні правові та юридичні механізми, що забезпечують формування, нормативне функціонування й ефективний розвиток процесу застосування норм права і його взаємозв'язок з правовою культурою та ідеологією.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано самостійно з урахуванням сучасних тенденцій розвитку і досягнень юридичної науки й практики. Сформульовані в дисертації положення і висновки, що виносяться на захист, розроблені автором особисто. У співавторстві з Д. С. Степанцем опубліковано наукову статтю «Проблеми інформатизації процесу правозастосування», в якій дисертанту належать положення щодо впровадження єдиної політики інформаційного забезпечення; створення багатоцільових інформаційних систем діяльності органів виконавчої влади; оснащення інформаційних підрозділів сучасною потужною комп'ютерною технікою; створення умов для ефективного функціонування інформаційних обліків, забезпечення їх повноти, актуальності та безпеки; розбудова інформаційної мережі; удосконалення організаційно-кадрового забезпечення інформаційних підрозділів; поширення мережі комп'ютерних робочих місць користувачів інформаційних систем; подальша комп'ютеризація інформаційних обліків; упровадження сучасних інформаційних технологій. У співавторстві з А. Й. Французом опубліковано наукову статтю «Юридична природа та сутність застосування норм права», в якій дисертантом зазначається, що розглядати застосування норм права слід, поєднуючи ідеї основних підходів до розуміння поняття «застосування норм права» (психологічної, соціологічної, нормативістської та природної шкіл праворозуміння). У співавторстві з А. Й. Французом опубліковано наукову статтю «Поняття ефективності правозастосовчої діяльності», в якій дисертанту належать висновки про те, що ефективність юридичного процесу зі змістовного боку характеризується соціально-ціннісною обумовленістю права, що потрібно враховувати системний критерій ефективності, що ефективність застосування норм права органів виконавчої влади – це діяльність суб'єктів застосування норм права, яка досягає саме тих цілей правової норми, які втілюються в момент винесення правозастосовчого акта. У співавторстві з А. Й. Французом опубліковано наукову статтю «Механізм правозастосування: поняття і структура», в якій

дисертант досліджує елементи механізму застосування норм права. Наукові ідеї і розробки, що належать співавторам, у дисертації не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертації були предметом обговорення на всеукраїнських та міжнародних наукових і науково-практичних конференціях: V Міжнародній науково-практичній конференції «Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України» (м. Вінниця, 7-9 червня 2017 р.); VI Міжнародній науково-практичній конференції «Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України» (м. Вінниця, 17-19 вересня 2018 р.); VII Міжнародній науково-практичній конференції «Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України» (Україна-Словаччина, м. Кошице, 5-7 червня 2019 р.) та інших.

Публікації. За результатами проведеного дослідження опубліковано 24 наукових праці, серед них 11 статей опубліковано у фахових юридичних виданнях України; 4 статті – у наукових періодичних виданнях іноземних держав, 9 тез – у збірниках матеріалів наукових конференцій.

Структура та обсяг дисертації визначені метою й завданнями дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 260 сторінок, у тому числі список використаних джерел – 26 сторінок (302 найменування), додатки - 18 сторінок.

РОЗДІЛ 1

МЕТОДОЛОГІЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Теоретичне обґрунтування і дослідження природи застосування норм права

Проблемні питання щодо змісту і сутнісних ознак застосування норм права вже доволі тривалий час перебувають у центрі уваги вчених-правознавців. Застосуванню норм права загалом й окремим проблемам правозастосовної діяльності присвячено численні публікації вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких передусім заслуговують на увагу праці М. Г. Александрова, С. С. Алексєєва, Ю. Бро, В. М. Горшенєва, Є. В. Додіна, І. Я. Дюрягіна, В. В. Лазарева, Я. Михалюк, П. О. Недбайла, П. М. Рабіновича, О. Черданцева, В. Юсупова та ін. Ґрунтовно вивчали поняття застосування норм права такі вчені, як: П. Н. Галанза, І. Є. Фарбер; вони розглядали застосування в якості однієї з форм реалізації права [260, с. 15-26].

Досліджуючи процес застосування норм права, українські науковці передусім звертали увагу на певні аспекти правозастосовної діяльності, а саме: М. Д. Гнатюк розглядав місце правозастосування в процесі реалізації [59, с. 19], П. М. Балтаджи окрему увагу приділив вивченню юридичної мови правозастосовних актів [24, с. 20], Є. Г. Бобрешов досліджував проблеми теорії і практики судового правозастосування [31, с.19], Д. О. Бочаров вивчав особливості процесу доказування в правозастосовній діяльності [36, с. 20], В. В. Дума розглядав форми здійснення правозастосовної діяльності [75, с. 20], К. О. Клименко зосередив свою увагу на вивченні правозастосування в судовому адміністративному процесі України [97, с. 20], а К. М. Костовська зупинилася на дослідженні юридичної техніки актів правозастосування в діяльності органів внутрішніх справ [116, с. 16], О. В. Пунько досліджував правозастосовну діяльність міліції [214, с. 19], О. О. Уварова здійснила аналіз ролі принципів застосування норм права [257, с. 20].

За своєю юридичною природою застосування норм права досить складне і багатопланове явище. Ще в XIX столітті професор Ф. Ф. Мартенс у підручнику з теорії держави і права звертав увагу на те, що кожен закон видається для того, щоб бути виконаним, щоб отримати точне і дійсне застосування. Хоча визначення «застосування» і «виконання» він не давав, але вже на тому етапі розвитку теорії права розмежовувалися ці поняття [163, с. 318]. Тільки в 1909 році О. А. Рождественський у книзі «Загальна теорія права» дає визначення поняття «застосування норм права». Під застосуванням він розуміє конкретне підкорення закону того або того життєвого випадку, передбаченого законом [225, с. 191].

Застосування норм права є завершальною стадією складного процесу правотворчості, її підсумком, метою. Норма права стикається з об'єктом свого регулювання й одночасно виходить із раціональної сфери правотворчості, щоб увійти до ірраціональної сфери реального життя. Ще на початку 20-х рр. XX ст. існувало три основних підходи до розуміння поняття «застосування норм права»: психологічна школа, соціологічна та нормативістська. Представники психологічної школи (М. Рейснер, І. Ільницький) звертали увагу на те, що тільки спонтанний ентузіазм й інтуїтивні почуття справедливості можуть насичувати застосування норм права [221, с. 181]. Формалізм призводить до смерті норми права. І сьогодні В. В. Глущенко також пропонує суб'єкту застосування норм права керуватися правовими припущеннями, але не тими, що ототожнюються з гіпотезою норми права, а інтуїтивними припущеннями про необхідність застосування норм права в конкретній ситуації [58, с. 191]. Але ми не погоджуємося з автором, тому що процес застосування норм права має відбуватися у відповідності до принципу законності, нівелювання цього принципу може призвести до свавілля органів державної влади, до зловживання ними своїми повноваженнями.

Існування соціологічної школи пов'язане з іменами А. Гойбарга, П. Стучки, які розглядали застосування норм права як автоматичний і соціально-

детермінований процес [60, с. 121; 248, с. 454]. Недоліки цієї школи виявлялися в тому, що поняття «законність» підмінялося поняттям «доцільність», саме економічні, соціальні, а не правові фактори стали визначальними в процесі застосування норм права. Застосування норм права стало основою правотворчості. На сучасному етапі розвитку теорії застосування норм права також існують учені, які підтримують соціологічну школу. До них належить О. В. Литвишко, який вважає, що застосуванню норм права органічно властивий комплексний характер суспільного впливу, що на кожного суб'єкта застосування норм права впливає громадська думка, яка виконує стимулюючу функцію розгляду юридичної справи [155, с. 19]. На соціальну сутність застосування норм права звертає увагу О. Ф. Скакун, яка зазначає, що соціальним призначенням застосування норм права є організація суспільних відносин [238, с. 356].

О. А. Маркіна вважає, що правозастосовну діяльність слід розглядати як різновид соціальної діяльності. Право невіддільне від інших явищ, і тому практичне застосування закону обумовлено цілою низкою інших - неправових чинників. Саме тому юридичний аспект слід доповнити соціологічним. На думку авторки, суть соціологічного підходу виражається насамперед у тому, що застосування права починає розглядатися одночасно, як соціальний процес [161, с. 9]. Ця думка заслуговує на критику, оскільки не можна перебільшувати значення впливу неправових факторів на процес застосування норм права. Так, ми погоджуємося з тим, що цей вплив існує, але все ж таки застосування норм права насамперед має юридичну природу. М. П. Орзіх зазначає, що при застосуванні норм права правовий вплив забезпечує передачу соціально-юридичної програми, яка міститься в праві й розрахована на творче прийняття і переробку в свідомості [181, с. 17].

Нормативістська школа ототожнює правову реальність з нормою права, характеризується чіткими формулюваннями, точністю нормативно-правових актів, законодавець намагається охопити і сформулювати всі сфери реального життя, які його цікавлять, зробивши їх галуззю застосування норм

права. Позитивним є те, що тільки представники цієї школи визначили поняття ефективності застосування норм права, враховуючи тривалість дії норми права, сферу впливу, високу законодавчу техніку. Ми пропонуємо розглядати застосування норм права, поєднуючи ідеї усіх цих шкіл, оскільки: по-перше, правова реальність – більш складне явище, ніж це здається нормативістам, і на застосування норм права впливають не тільки чинні норми права, а й пануючі ідеї суспільства, особливості правосвідомості; по-друге, займаючись застосуванням норм права, суб'єкт застосування норм права керується не тільки законом, а й власним досвідом, управлінськими навиками; по-третє, психологічні та соціально-психологічні фактори впливають на застосування норм права.

При визначенні застосування норм права слід особливу увагу приділяти школі природного права, яка звертає увагу на те, що застосування норм права не є механічним, а має на меті забезпечення прав і свобод людини юридичними засобами. Права людини мають природно-правове, позадержавне походження, займаючись діяльністю із застосування норм права, органи державної влади зобов'язані гарантувати права і свободи індивіда та обмежити свавілля державної влади в юрисдикційний спосіб. У правозастосовній практиці мають використовуватися принципи природного права, а саме: розумності, цілеспрямованості, справедливості, рівності, пропорційності. Для того щоб гарантувати реалізацію прав і свобод людини й громадянина, в державі має бути створено такий юридичний механізм, який регламентуватиме питання конфлікту публічних і приватних інтересів у процесі застосування норм права, особливо коли зміст закону може бути розтлумачено як в інтересах держави, так і в інтересах громадянина.

І. Я. Дюрягін, Б. Малишев, О. Москалюк, Р. Р. Палеха розглядають управлінський аспект застосування норм права [76, с. 20; 157, с.10; 184, с. 6], і ми погоджуємося з тим, що організуючий вплив, який здійснюється в процесі застосування норм права на суспільні відносини, є різновидом управлінської діяльності, а відносини, що при цьому виникають, -

різновидом управлінських відносин. Управлінська природа правозастосування виявляється через поведінку суб'єктів правозастосування, які не лише визначають алгоритм цих правовідносин, а й здійснюють контроль за ними [138, с. 95]. Ми вважаємо, що в теорії застосування норм права можуть бути використані такі категорії, які напрацьовані наукою управління: стадії управління, що слід розглядати як стадії застосування норм права; управлінська інформація, яка розглядається як інформація про фактичні обставини справи; управлінське рішення, що розглядається як акт застосування норм права.

Правозастосування спрямоване на організацію і впорядкування суспільних відносин, саме через це і виявляється його соціально-правова природа. Юридична природа правозастосування виявляється в державно-правовому впливі на суспільні відносини [110, с. 39].

Визначаючи поняття «застосування норм права» деякі вчені поєднують його з родовим поняттям «діяльність компетентних суб'єктів» у незначних його варіаціях, таких як: «діяльність державних органів» (П. М. Галанза, І. Є. Фарбер, М. Хангалов), «діяльність державних органів (посадових осіб) та уповноважених на те органів громадськості» (Ю. Бро, Є. В. Додін, І. Я. Дюрягін), «діяльність державних органів, громадських організацій, а за державним уповноваженням - і громадян» (В. В. Лазарев, П. О. Недбайло) тощо. Усі названі суб'єкти належать до обсягу поняття «компетентний суб'єкт», адже суб'єктами застосування норм права можуть стати лише за державним уповноваженням і діють виключно в межах наданої компетенції (обсягу повноважень). Що ж до видових ознак застосування норм права як діяльності компетентних суб'єктів, то найчастіше згадуються: її складність; державно-владний, творчий характер, який зумовлює імперативність і варіативність її результатів; її реалізація на засадах законності, ефективності, доцільності й обґрунтованості; нормативна регламентованість меж власного розсуду суб'єкта застосування норм права, а також порядку й форм її здійснення [36, с. 79].

С. С. Алексєєв, О. В. Аверін, В. М. Горшенєв, Є. В. Додін визначають поняття «застосування норм права», виходячи зі спрямування процесу застосування норм права, тобто мети застосування норм права. Вони дають визначення застосування норм права через послідовність дій суб'єкта застосування норм права, а також через їх характер [11, с. 320, 323; 3, с. 77; 62, с. 22; 74, с. 84].

В. Юсупов, М. С. Кельман, О. Г. Мурашин у дещо різних аспектах характеризують застосування норм права через підсумок, остаточний результат правозастосовної діяльності [290, с. 21; 89, с. 296].

В. В. Лазарєв, В. С. Нерсєсянц вважають, що застосування норм права - це реалізація в передбачених правом випадках і у визначеній формі правореалізуючих дій державного органу (або посадової особи), яка здійснюється в межах його компетенції з вирішення конкретних правових дій і прийняття відповідних правових актів.

П. М. Рабінович визначає практичне спрямування теорії застосування норм права, тому що професійними обов'язками насамперед, на думку науковця, є застосування юридичних норм або їх забезпечення. Тому як для майбутніх юристів, так і для осіб, що вже працюють у даній сфері, цей розділ курсу набуває, мабуть, найбільшого практичного значення [218, с. 132].

Слово «застосовувати» в словнику визначається як використовувати що-небудь, запроваджувати у життя, пристосовувати до чого-небудь. На сучасному етапі відсутнє чітке уявлення про співвідношення понять «застосування норм права» і «правозастосовна діяльність», «правозастосовний процес» [41, с. 678]. Як правило, ці поняття розглядаються з погляду співвідношення філософських категорій про «сутність», «зміст» і «форму». При чому термін «застосування норм права» виражає «сутність», «правозастосовна діяльність» виражає «зміст», а «правозастосовний процес» - «форму» [116, с. 12]. Поняття «застосування норм права» дійсно відображає своєрідність специфічної форми реалізації, а поняття «правозастосовний процес» відображає організаційний бік,

послідовність і основні моменти правозастосовної діяльності, розкриває її внутрішню динаміку [160, с. 7]. Категорії «правозастосовна діяльність», «правозастосування» та «застосування норм права» багато науковців вважають взаємозамінними в науковій і довідковій літературі. Упорядники фундаментальної вітчизняної юридичної енциклопедії [289, с. 528] при визначенні поняття «застосування правових норм» без застережень використовують поняття «застосування правових норм» та «правозастосовна діяльність» як взаємозамінні. Аналогічне ставлення до понять «застосування норм права» та «правозастосовна діяльність» демонструє І. Я. Дюрягін, про що свідчить вище наведене визначення ним «застосування норм права (правозастосовної діяльності)» як єдиного поняття [78, с. 28], і ми з цим погоджуємося.

Але існують науковці, які не підтримують цю думку, як вважає Д. О. Бочаров, що ці поняття слід розмежовувати, тому що для реалізації правових норм іноді достатньо прийняти акт застосування норм права, а в певних випадках процес реалізації ускладнюється, оскільки суб'єкти застосування мають прийняти значну кількість як охоронних, так і регулятивних норм [35, с. 18]. Ця думка заслуговує на критику, оскільки застосування норм права досліджуємо саме як процес, що складається з послідовних стадій, кожна з яких має свою мету.

Д. О. Бочаров вважає, що до поняття «правозастосовна діяльність» слід відносити і акти застосування норм права, і стадії застосування норм права, і окремі дії у рамках акта застосування норми права [36, с. 38]. На нашу думку, автор здійснює підміну понять «стадія процесу застосування» і «правозастосовна діяльність». Аналогічною є позиція В. М. Горшенєва, який зазначав, що правозастосовну діяльність слід розглядати як сукупність різнорідних актів основного й допоміжного характеру, за допомогою яких забезпечується безперервність процесу реалізації нормативно-правових приписів [288, с. 123].

В. Реутов та О. Ушаков розглядають поняття «правозастосування», «застосування норм права» та «правозастосовна діяльність» з позицій розрізнення категорій загального й окремого та частини й цілого. Термін «правозастосування», на думку В. Реутова й О. Ушакова, має застосовуватися для характеристики специфічної форми правореалізації, яка пов'язана з реалізацією владної компетенції. Автори вважають, що термін «застосування норм права» слід використовувати для визначення випадків повної реалізації норми самим актом її застосування, а більш складні випадки, які потребують послідовного здійснення численних актів застосування норм права, позначати термінами «правозастосовний процес» або «правозастосовна діяльність» [259, с.7]. Цей погляд, на нашу думку, є невиправданим, тому що конкретні процеси застосування норм права відрізняються один від одного як за складом учасників, так і за організаційно-правовими формами й способами здійснення.

Складна динамічно-розвинута структура багатьох правозастосовних процесів обумовлюється колом причин, у тому числі, необхідністю участі в їх здійсненні декількох державних органів, що забезпечує найбільш повне та об'єктивне з'ясування обставин справи і винесення правомірного рішення у цій справі [135, с.24].

С. Б. Швецов вважає, що «правозастосовна діяльність не є формою реалізації, а носить дещо передреалізаційний, підготовчий характер, тому слід у зв'язку з цим переглянути сам механізм правового впливу на суспільні відносини для того, щоб елементи, які його формують, були розташовані таким чином, що відображали б нове розуміння цієї діяльності в контексті механізму правового регулювання». Ми вважаємо, що ця думка заслуговує на критику, тому що автор зменшує важливість застосування норм права, а з іншого боку, втрачає сенс процес застосування, якщо вважати, що у правозастосовній діяльності відсутній фактичний результат, за яким можна судити про «реалізаційні здібності» даного явища [281, с. 10]. С. С. Сливка, навпаки, вважає, що реалізація, впровадження юридичних норм передбачає

правозастосування, без якого не може здійснюватися реалізація норм права [243, с.30]. На думку І. М. Маріної, правозастосування за своїми сутнісними ознаками не є особливою формою реалізації норм права, а виступає формою індивідуального (казуального) правового регулювання, що базується на імперативному методі [160, с. 10]. Ми не погоджуємося з такою думкою, тому що застосування норм права розглядається нами в дисертації як опосередкована форма реалізації норм права. В. М. Карташов вважав, що існування категорії «застосування норм права» віднесено до числа найважливіших соціально-правових закономірностей, які забезпечують безперервність правового регулювання, виступаючи у більшості випадків тією єдиною сферою, де можливе буття права [87, с. 21]. Специфіка даної форми реалізації виявляється в тому, що вона може існувати тільки у вигляді конкретних правових відносин, окрім того, учасником таких відносин завжди має бути орган державної влади чи посадова особа органу державної влади.

О. Павлишин чітко сформулював свою позицію та здійснив розмежування термінів. На його думку, перекладаючи з російської мови терміни «правоприменительный» та «правоприменитель», учені не змогли виробити єдиний варіант перекладу цих слів, тому в літературі зустрічаються як «правозастосовчий» (процес, орган, акт), так і «правозастосовний» або «правозастосувальний»; як «правозастосовче» (рішення, тлумачення), так і «правозастосовне» або «правозастосувальне»; як «правозастосовча» (діяльність), так і «правозастосовна» або «правозастосовницька»; як термін «правозастосовник», так і «правозастосувач» або «правозастосовець» [183, с.24-25]. Автор вважає, що доцільніше вживати термін «правозастосовчий (-че, -ча, -чі)», аніж «правозастосовний (-не, -на, -ні)», аргументуючи дану позицію тим, що слово «правозастосовчий» має описовий характер з акцентом на активність органу, рішення, акта, що знаходить свій прояв у застосуванні ними або через них норм права.

У свою чергу, термін «правозастосовний», навпаки, характеризує пасивну поведінку об'єкта описування, оскільки українське слово

«застосовний» є буквальною перекладом російського слова «применимый», котре має зовсім інше змістовне навантаження. Стосовно термінів «правозастосувач» або «правозастосовник» автор стверджує, що обидва поняття мають право на існування [183, с. 25]. О. С. Категов вважає, що поняття «застосування права» відображає своєрідність даної форми реалізації права в числі інших форм його здійснення, а поняття «правозастосовний процес» висловлює організаційний бік, послідовність і основні моменти правозастосовної діяльності, розкриває його внутрішню динаміку. Ключовим же моментом у розумінні природи правозастосовного процесу є організаційно-правові відносини, що становлять його зміст [88, с. 263]. Ми підтримуємо думку А. М. Перепелюк, яка вважає, що з метою уникнення неоднозначності в теоретичних підходах необхідно керуватися правилами правопису, відповідно до яких виключно правильним є вживання терміна «правозастосовний» [186, с. 23].

М. Гнатюк зазначає, що правозастосовною діяльністю є система юридичних дій з реалізації права, яка може бути здійснена особливим колом суб'єктів, органами і посадовими особами, які наділені державно-владними повноваженнями, що здійснюється у певних процедурно-процесуальних формах [59, с. 11-12].

Змістом правозастосовної діяльності є організаційно-правові відносини [49, с. 32]. Поняття «правозастосування», «правозастосовна діяльність» і «правозастосовний процес» на рівні їх загальнотеоретичної абстракції інтегровано відображають як статичну, так і динамічну фази здійснення державно-владної діяльності відповідного виду. Правозастосування відображає статичний бік застосування права (що, ким, коли і як повинно робитися). Зміст терміна «правозастосовна діяльність» передбачає динамізм, діяльність.

Застосування норм права - це правова форма здійснення функцій держави, одна з форм державної діяльності. Слід не погодитися з думкою В. В. Лазарева, який вважає, що органи, в обов'язок яких входить надання

спеціальної допомоги в реалізації прав і обов'язків іншими суб'єктами, йменуються суб'єктами застосування норм права, це стосується тільки регулятивного застосування норм права, коли ж іде мова про охоронне застосування норм права, тоді ініціатором виникнення правовідносин є сам компетентний орган державної влади, який ініціює діяльність застосування норм права. Під час охоронного застосування норм права один суб'єкт має владні повноваження, а інший є підпорядкованим йому [148, с. 56]. Тому слід погодитися з думкою М. М. Вопленко, який вважає, що в певних випадках компетентні органи самостійно приймають рішення про порушення процедури застосування норм права з метою захисту порушеної норми права [49, с. 72].

М. П. Орзіх і В. В. Лазарев, ураховуючи характер суб'єкта реалізації норм права, розрізняли чотири основні форми реалізації: виконання, дотримання, реалізацію суб'єктивного права і застосування норм права [182, с.17; 149, с. 32]. Як форму реалізації норм права, розглядає застосування норм права О. А. Чванов [273, с. 18].

П. О. Недбайло розподіляє реалізацію права за характером дій суб'єктів на: застосування правових норм (юридичні дії державних органів), виконання і дотримання правових норм (юридичні дії громадян з виконання своїх обов'язків), здійснення суб'єктивних прав чи реалізацію правоздатності громадян [175, с. 408].

Л. С. Явич розрізняв три форми здійснення права: шляхом морально-політичного впливу на поведінку людей; шляхом встановлення і реалізації прав та обов'язків поза конкретними правовідносинами; за допомогою конкретних правовідносин, які впливають на поведінку людей і діяльність організацій. Він розглядає форми реалізації права не з погляду суб'єктів реалізації, як це робили інші автори, а з позиції законодавця [291, с. 34].

Як видно з вищеперерахованого, класифікувати форми реалізації норм права можливо за різними підставами. Не можна сказати, що якась з класифікацій є єдино правильною. Проаналізувавши це, можна дійти

висновку, що форма реалізації - це зовнішній вираз змісту реалізації права. Це дає підставу говорити про дві форми реалізації права: опосередковану і безпосередню. Безпосередня форма складається з таких видів: виконання, використання і дотримання. Опосередкована - це застосування норм права.

У передбачених законодавством випадках застосування норм права є необхідною організаційною передумовою реалізації правових норм, тобто створення певних суспільних відносин. Застосування норм права - це діяльність лише державних органів та уповноважених на це державою органів, громадських об'єднань. Застосування норм права є юридично значущою діяльністю ще й тому, що відбувається тільки на підставі юридичних норм і в порядку, передбаченому юридичними нормами. Це своєрідний процес (процедура), який регламентується спеціальними процедурно-процесуальними нормами і підпорядковується певним загальним принципам (принцип верховенства права, законності, обґрунтованості, доцільності, справедливості, ефективності, гуманності), що забезпечують правомірність та ефективність застосування норм права. Юридичні результати застосування норм права, тобто відповідні (владні) рішення, фіксуються і реалізуються у встановленій законодавством формі - актах застосування права (правозастосовних актах) [138, с. 93].

Шляхом застосування норм права держава в своїй діяльності реалізує дві основні функції: організовує виконання правових норм і охороняє та захищає права учасників суспільних відносин від порушень і посягань на них.

Є. Васьківський вважав, що така поведінка має вид силогізму, в якому норма права є великою посилкою, а фактичні обставини конкретної справи - малою, з них отримуємо висновок, який дає відповідь на певне юридичне питання [40, с. 22-23]. Для того щоб застосувати норму права, необхідно: 1) встановити текст норми права та вирішити питання її обов'язковості; 2) зрозуміти її зміст. Першу операцію заведено називати критикою юридичної норми, а другу - тлумаченням [283, с. 138]. Подібну думку висловлював

свого часу М. Коркунов, який вважав, що історично сформована догматична юриспруденція виробила теорію юридичної техніки виключно для застосування закону [114, с. 245].

Застосування норм права - це частина юридичного процесу, якщо його розглядати як процес правотворчості чи правозастосування, спрямований на реалізацію державної волі, волі законодавця за допомогою реалізації права у встановлених законом формах у кожному конкретному випадку. Процес застосування норм права є ланкою, що пов'язує державу і право, дозволяючи їм існувати та гармонійно розвиватися. І. Я. Дюрягін визначає застосування норм права як чітку, послідовну систему дій, яка орієнтована на виконання функції правозабезпечення [76, с. 231]. На думку В. М. Горшенєва, яку підтримує і І. Я. Дюрягін, застосування норм права має на меті продовжити нормативне регулювання, що було розпочато правотворчістю за допомогою норми права [62, с. 26].

Потрібно також звернути увагу на роботи М. М. Марченка [164, с. 546], який вважає, що застосування норм права можна визначити лише через загальні ознаки й особливості правозастосовного процесу, які в тій або в тій мірі відображаються в різноманітних визначеннях і уявленнях про нього. Дійсно, слід погодитися з автором, тому що поняття застосування норм права має багатосторонній характер, цим пояснюється неоднозначність і безліч визначень цього поняття. Застосування норм права розглядається як складна, відповідальна юридична й організаційна діяльність, що здійснюється державою в рамках закону. Всі державні органи та посадові особи в межах компетенції займаються застосуванням норм права як формою реалізації своєї компетенції. У сукупності таких правозастосовних дій реально виявляється правова природа держави. Разом з тим, саме сукупність правозастосовних дій наочно демонструє правову форму і правовий характер діяльності держави в реальній дійсності. Якість діяльності щодо застосування норм права є найбільш надійним і достовірним критерієм для оцінки правової й державної дійсності, тому що в застосуванні норм права

виявляється реальний стан чинного права і реальний стан діючої держави та їх взаємозв'язок.

Професор П. М. Рабінович вважає, що застосування правових норм має на меті створити умови, необхідні для реалізації норм права і характеризується як організаційно-правова діяльність [219, с. 136].

Соціальна сутність правозастосування виявляється у встановленні, зміні чи припиненні зв'язків між тими суб'єктами, котрі мають реалізувати юридичну норму. Застосування норм права державним органом чи посадовою особою для реалізації їх компетенції обумовлено їх обов'язками і правами з вирішення конкретної правової справи. Змістом такої правової справи може бути будь-яке юридично важливе питання, вирішення якого згідно з чинним правом потребує участі компетентного державного органу, його дій та рішень. У деяких випадках, коли йде мова про правопорушення, застосування норм права спрямоване на припинення протиправних дій, належний розгляд здійсненого правопорушення, притягнення правопорушника до відповідальності й винесення компетентним державним органом відповідного рішення. В інших випадках, коли мова йде про правомірні дії суб'єктів права для реалізації їх прав та обов'язків, мета правозастосовної діяльності полягає в належному державно-правовому забезпеченні й гарантуванні цих правореалізуючих дій суб'єктів права шляхом відповідних власних, правореалізуючих дій з боку компетентного органу чи посадової особи. У випадках, де чинним правом передбачається офіційний державно-правовий контроль за дотриманням суб'єктами права правил і належного порядку реалізації своїх прав та обов'язків, які існують поряд з правозастосовними діями інших суб'єктів права, потрібно звернути увагу на те, що такими суб'єктами, які реалізують свої права й обов'язки, можуть бути як будь-які державні органи і посадові особи, так і фізичні чи юридичні особи, громадські організації чи органи місцевого самоврядування. Таким чином, застосування норм права державними органами та посадовими особами являє собою реалізацію ними своїх повноважень, з одного боку, а

також є формою державно-правового контролю й юридичної оцінки правореалізуючих дій і правопорушень суб'єктів права, а з іншого боку, сама правозастосовна діяльність є об'єктом такого ж контролю та оцінки з боку відповідних компетентних органів і посадових осіб.

Застосування норм права - це діяльність, яка одночасно є застосуванням державним органом чи посадовою особою визначеної норми права для вирішення конкретної правової справи чи питання і, разом з тим, є реалізацією відповідним органом чи посадовою особою своїх прав та обов'язків, передбачених диспозицією норми права, що застосовується. При цьому потрібно, щоб дана конкретна справа чи питання належало до кола випадків, передбачених гіпотезою цієї ж норми права. У нормативно-регулятивному плані це означає, що державний орган чи посадова особа мають право і зобов'язані реалізувати диспозицію норми права, яка їх уповноважує, тобто зобов'язує реально використати ті або інші владні повноваження із загального комплексу компетенції відповідного органу чи посадової особи. На визначеному етапі застосування норм права приєднується до способів безпосередньої реалізації норм права - дотримання, виконання, але у порівнянні з безпосередніми формами реалізації права застосування норм права має більшу соціальну значущість. Саме тому дослідження проблем застосування норм права не втрачає актуальності, оскільки в процесі правозастосування задовольняються не особисті потреби суб'єктів застосування норм права, а потреби та інтереси всього суспільства [152, с. 64].

Методи, які забезпечують процес реалізації не завжди діють автоматично, прямо і безпосередньо, тому виникає необхідність втручання органів застосування норм права. Таким чином, застосування норм права виконує організаційну роль стосовно інших форм реалізації права. Держава через уповноважені органи застосування норм права сприяє реалізації права. Як вважають Ф. А. Григор'єв і А. Д. Черкасов, «застосування норм права – одна з форм державної діяльності, спрямованої на реалізацію правових

приписів в життя» [63, с. 8; 276, с. 10]. Саме за допомогою державного впливу на суспільні відносини право «оживає», реально впливає на спірні суспільні відносини, надаючи їм статус урегульованих відносин. На думку І. А. Галаган і А. В. Василенко, процес застосування норм права, з юридичного погляду, спрямований на реалізацію норм матеріального права і опосередкований нормами процесуального права, у зв'язку з чим можна говорити про застосування норм права як про єдиний комплекс [52, с. 18]. Слід погодитися з О. Е. Лейстом, який зазначає, що застосування норм права є державною діяльністю, яка породжує процесуальне право - сукупність норм права, які визначають порядок, процедуру реалізації і охорони матеріально-правових норм [152, с. 234].

Професор Л. І. Спірідонов зазначив, що застосування норм права являє собою підлаштування окремих життєвих випадків під загальне правило поведінки - юридичну норму [244, с. 228]. М. Л. Якуб звертає увагу на те, що співвідношення між процесуальною формою і правовою формою є співвідношенням приватного та загального. Правову форму слід розглядати як загальне поняття, натомість, процесуальна форма є її специфічним різновидом, яка наділяється особливостями, які відповідають природі, змісту і завданням здійснюваної діяльності [294, с. 94]. Процесуальну форму слід розглядати в єдності того загального, що характеризує правові форми різних галузей державної діяльності, і того особливого, що характеризує її як специфічну форму. Причому значення для науки має насамперед специфічне, особливе [293, с. 42]. Як вважає В. М. Протасов і В. Н. Щеглов, як правова процедура, так і юридичний процес - це не діяльність і не «діяльність плюс правові відносини». Її складають лише певні правовідносини, бо містять у собі поведінку суб'єктів [212, с. 6-7; 286, с. 110]. «Правова процедура», на думку цих же авторів, є родовим поняттям стосовно «юридичного процесу». Суть конкретного різновиду правової процедури визначається характером правовідносин, реалізації яких вона служить. За цією ознакою правову процедуру слід поділяти на матеріальну, процесуальну і правотворчу. Для

процесуальної процедури, яка й є юридичним процесом, як основні, виступають матеріальні охоронні правовідносини. Для матеріальної процедури як основні, виступають матеріальні регулятивні правовідносини, а для правотворчої - правовідносини, спрямовані на формування правових норм [213, с. 6].

Отже, як вважають автори, юридичний процес - це система процедурних правовідносин, обов'язковим суб'єктом якої є компетентний орган і яка спрямована на виявлення і реалізацію матеріальних охоронних правовідносин [212, с. 16; 286, с. 112]. В. М. Баландин і А. О. Павлушина вважають, що оскільки процес є не що інше як форма, називають такі визначення юридичного процесу: стадійність будь-якого юридичного процесу (де стадії - це сукупність процесуальних дій, пов'язаних найближчою метою); наявність у ньому правозастосовних циклів або процесуальних стадій; обов'язкова наявність державно-владного суб'єкта; динамічний характер процесу, тобто завжди розгорнена в часі діяльність; юридична, правова природа процесу; юридична результативність процесу; послідовність; правова, регламентована пов'язаність, цілеспрямованість юридичного процесу; юридичний процес завжди відбувається винятково заради «чужого інтересу», тому його учасники розподіляються на безпосередньо зацікавлених і лідируючих [23, с. 96-97]. Процесуальна форма застосування норм права зумовлює форму процесуального доказування суб'єкта, є не що інше, як юридичні правила, встановлені законодавцем для суб'єкта застосування норм права і суб'єктів доказування й орієнтовані на реалізацію законодавчої волі в кожній конкретній правовій суперечці у визначеному правовому порядку. Ключовим моментом у розумінні природи застосування норм права є організаційно-правові відносини, що складають зміст процесу застосування норм права. Хоча застосування норм права за своєю природою є юридичною діяльністю, але детермінується цілою низкою неправових факторів, насамперед соціально-політичних. Цей вплив може бути як позитивним, так і негативним. Ці фактори можна поділити на

зовнішні й внутрішні. До зовнішніх факторів, які детермінують процес застосування норм права, належать: система правових норм, система правосвідомості, культура, політика, економіка, екологія. Основними внутрішніми факторами є особистісні фактори, що характеризують особливості психічних процесів суб'єкта застосування норм права (пам'ять, емоції, воля), а також специфіка характеру і свідомості.

Досліджуючи проблеми застосування норм права, вважаємо за потрібне зупинити свою увагу на генезі цього поняття. Ми виділяємо три етапи розвитку щодо розуміння поняття «застосування норм права». Перший етап - дореволюційний, хоча на цьому етапі ще не було визначено поняття «застосування норм права», але вже певні теоретичні дослідження щодо ознак застосування зустрічалися. Другий період - радянський, на цьому етапі широко розповсюджувалося розуміння поняття застосування норм права як особливої форми реалізації норм права. Третій етап - пострадянський, на цьому етапі зустрічається безліч поглядів щодо поняття «застосування норм права», що вплинуло на виокремлення спеціального курсу, який викладається у вищих навчальних закладах.

Аналізуючи правозастосування як одну із форм правореалізації, слід згадати про те, що воно відрізняється від інших форм реалізації права тим, що засновується на методі державно-владного припису компетентного органу, ця теза є основоположною в обґрунтуванні природи правозастосування [36, с. 17]. Сьогодні ведуться дискусії з приводу договірного застосування норм права, але ми не підтримуємо цю думку, оскільки наявність спеціально-уповноваженого компетентного суб'єкта застосування норм права є однією з ознак правозастосовної діяльності.

Підсумовуючи все вищевикладене, слід зазначити, що застосування норм права - це організаційно-правовий, управлінський, творчий процес, метою якого є розгляд і вирішення різноманітних індивідуальних справ, які мають юридичне значення, що регламентується спеціальними процедурно-процесуальними нормами і підпорядковується певним принципам

(верховенству права, законності, доцільності, ефективності, обґрунтованості, справедливості, гуманності), здійснюється компетентним державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами, в результаті якого створюється акт застосування норм права, тобто приймається рішення з конкретно-індивідуальної справи, є складовою здійснення прав і свобод особи та спрямований на захист законних інтересів особи.

1.2. Трансформація методологічних підходів до застосування норм права

З метою забезпечення об'єктивності пізнання категорії застосування норм права органами виконавчої влади в Україні, з'ясування шляхів удосконалення практики застосування, ефективності, природи застосування норм права, стадій та принципів необхідно визначити дослідницький інструментарій, тобто методологічну основу нашого дослідження. Методологія, в широкому розумінні, розглядається як вчення про методи пізнання. Методи пізнання є прийомами і способами пізнання та перетворенням дійсності у відповідності до положень діалектико-матеріалістичної методології на основі системи конкретних методик [234, с. 8]. Методологія, в свою чергу, є сукупністю теоретичних принципів, логічних прийомів і способів дослідження явищ, теорією методів пізнання, системою певних принципів, підходів, категорій, які опосередковують загальні зв'язки й властивості об'єктивного буття і наукового пізнання [166, с. 78]. Покликанням і змістом методології є науковий пошук оптимальних, найбільш раціональних шляхів, методів та засобів пізнання об'єктів.

Юридична наука на сучасному етапі не дає визначення поняття «методологія юридичної науки». Слушна думка висловлювалася в юридичній літературі щодо того, що методологія є найзагальнішим, а щодо окремої галузі знання - загальним науковим керівництвом до дії,

концептуальною єдністю низки моментів: ідей, принципів, методів тощо, які становлять базис певної системи знань [92, с. 12].

На думку вітчизняного вченого С. С. Сливки, методологію слід розглядати в якості набутих установок, сформованих поглядів, сформованої думки і світогляду взагалі, який можливо реалізувати за допомогою певних методів, підходів та засобів. Самі установки без методів не реалізуються, не є дієвими. Використання методів вимагає певних правил, що загалом іменуються методикою [242, с. 6].

Д. А. Керімов ототожнює методологію із загальнотеоретичними проблемами будь-якої науки, з філософією, діалектикою, історичним матеріалізмом або, навпаки, вважає самостійною наукою, що не збігається з філософією та являє собою не метод і не сукупність методів, а вчення, теорію, науку про метод та методи тощо [93, с. 131].

П. О. Недбайло вказував на те, що методологія - це не система методів чи вчення про них, як зазначають окремі філософи, а наука про методи дослідження [175, с. 81]. Розглядаючи поняття методології, одні автори під цим поняттям розуміють сукупність певних теоретичних принципів, логічних прийомів і конкретних способів дослідження предмета науки; інші - зазначають, що це наука про методи; розуміють її як систему певних теорій, принципів, законів і категорій, які відображають процес пізнання [82, с. 7]. В. Тацій та Ю. Тодика висловлюють думку, що методологія юридичної науки - це система підходів, принципів, способів (методів) наукового дослідження і водночас теорія про їхнє використання при вивченні державно-правової дійсності [249, с.28].

Ю. Тополь вважає, що до методології юридичної науки слід відносити не тільки самі методи, а й теорію про використання підходів, способів, методів або принципів. Лише за такого підходу, на думку автора, методологія юридичної науки здатна виконувати функцію пізнання її предмета [256, с.9]. Д. Ж. Маркович указує на те, що неможливо від науки відокремити метод, тому що метод і є системою знань [162, с. 12]. Саме тому

методологія є інтегральним явищем, яке поєднує в собі: світогляд і фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони й категорії, загальні та загальнонаукові методи. Методологію не можна зводити до якогось одного з компонентів, зокрема, до вчення про методи чи метод, тому що за такого підходу за її межами залишаться інші компоненти, що мають важливий вплив.

Виділяють два рівні методології залежно від структури і конкретики об'єктів пізнання. Першим рівнем, найбільш високим, є загальна методологія, зміст якої - вивчення предметів та явищ навколишнього світу. Загальна методологія складає загальнометодологічну директиву при проведенні будь-якого дослідження. Другий рівень - галузева (окрема) методологія конкретної наукової галузі (дисципліни). Слід погодитися з думкою Д. А. Керімова, який вважає, що більш доцільним є використання багаторівневого поняття методології. Враховуючи функціональний підхід, у методології слід виділити три частини: загальну, окрему (спеціальну) та методологію як сукупність окремих методичних засобів [94, с. 83].

Гегель пов'язує спосіб мислення зі змістом наукового знання, вказуючи, що метод не є щось відмінне від свого предмету і змісту, тому що рухає себе вперед зміст усередині себе, діалектику, яку воно має в самому собі, тим самим критикуючи кантівський апріоризм [55, с. 34]. Метод, пише Гегель, є усвідомлення про форму внутрішнього саморуху її змісту [56, с. 27-28].

На думку К. Д. Петряєва, методологія - це система суттєвих аспектів світогляду і теорії (чи низки теорій), які визначають дослідницькі принципи науки [187, с. 8]. В. П. Кузьмін вважає, що методологія являє собою сплав упорядкованих нею компонентів та виступає зовні у вигляді своєрідного «зводу законів» наукового пізнання [145, с. 50]. Забезпеченням пізнання і наукової діяльності займається наука методологія. Саме тому вона має розвиватися, це буде сприяти розвитку і вдосконаленню наукового пізнання загалом [65, с. 278]. Методологія - наука, що вивчає пізнання й наукову

діяльність. Її розвиток є однією із сторін удосконалення наукового пізнання в цілому [262, с. 278.]. Поняття «методологія» складається з двох частин – «methodos», що в перекладі з грецької мови означає «шлях дослідження», і «logos», що на тій же грецькій мові означає «вчення», тобто дослівно, «методологія» – це вчення про шляхи дослідження [170, с. 26].

Функції методології визначаються через: знаходження способів здобуття наукових знань, які відображають динамічні процеси та явища; направлення, визначення особливих шляхів, на яких досягається певна науково-дослідницька мета; забезпечення всебічності отримання інформації щодо процесу чи явища, що вивчається; допомогу у введенні нової інформації до фонду теорії науки; забезпечення уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці; створення логіко-аналітичного інструменту наукового пізнання й системи наукової інформації, яка базується на об'єктивних фактах. Підсумовуючи все вищезазначене, під методологією розуміємо концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, що забезпечують отримання максимально об'єктивної, точної, систематизованої інформації про процеси та явища, які досліджуються. Під методологічною основою дослідження слід розуміти вихідні положення, на яких базується наукове дослідження. Методологічні основи даної науки завжди існують поза цією наукою, за її межами і не виводяться із самого дослідження. Методологія направляє хід наукового дослідження за оптимальним шляхом в інтересах придбання нового істинного знання, регулює використання методів, засобів і прийомів у процесі пізнання та практики, узагальнює результати наукового пізнання в різні форми знання і формує загальні принципи й методи наукового дослідження. Саме від чіткого визначення методологічної основи значною мірою залежить досягнення завдань і мети наукового дослідження, адже методологічні аспекти державно-правових досліджень складають ті загальні питання, без вирішення яких не можливо дійти результату в жодному напрямку чи галузі [251, с. 7–10].

Методологічною основою розроблюваного нами напряму дослідження є сукупність методів та прийомів наукового пізнання, зумовлених метою й особливостями феномену, що аналізується, - застосування норм права органами виконавчої влади. На сучасному етапі дослідження мають проводитися у тісному зв'язку з юридичною практикою - це є обов'язковою методологічною вимогою. Для вирішення цих завдань у процесі дослідження формулюватимуться рекомендації щодо підвищення ефективності правозастосування норм права органами виконавчої влади. Саме тому М. С. Кельман пропонує розглядати методологію як самостійний напрям юридичної науки, перейти від моністичної методології до філософсько-методологічного плюралізму [90, с. 153].

Емпіричний матеріал надає процесу пізнання «експериментальні дані» про предмет дослідження; про дії, що, з одного боку, впливають на неефективність застосування норм права органами виконавчої влади, а з іншого - спрямовані на підвищення цієї ефективності. Емпіричний метод дозволяє передбачити кінцеві результати дослідження й опрацьовувати загальні методи пізнання, обґрунтовувати формування певних наукових напрямів і поглядів, відображати зміст конкретних дій, спрямованих на підвищення ефективності практики застосування норм права органами виконавчої влади.

Головне призначення будь-якого методу полягає в тому, щоб на основі відповідних принципів (вимог, приписів і т.п.) забезпечити успішне вирішення визначених пізнавальних та практичних проблем. Тільки свідоме використання методів, засноване на розумінні їх можливостей і меж, робить діяльність суб'єктів пізнання за інших рівних умов більш раціональною і результативною. Кожний метод обумовлений насамперед своїм об'єктом дослідження. Метод не може залишатися незмінним, а повинен змінюватися у своєму змісті разом з об'єктом, на який він спрямований. А, отже, істинним має бути шлях, що веде до кінцевого результату пізнання, а також метод, який розкриває специфіку даного об'єкта.

У загальній структурі сучасної методології правозастосування повинні бути виділені й піддані науковій розробці такі рівні: філософський і загальнотеоретичний, які розглядають місце методології правозастосування в загальній системі методології права; галузевих правових наук: кримінальний процес, цивільний процес, криміналістика та ін.; міжпредметній галузі знань, що досліджує загальну методологію правозастосування в її прикладному аспекті («судове право», «судова експертиза», «судова медицина», інформаційні технології доказування й ін.). Необхідність наукової розробки зазначених галузей повинна бути врахована в перспективному плануванні наукових досліджень, а також при формуванні стандартів загальної юридичної освіти. Методологічно важливо розмежувати реалізацію функцій об'єктивного права, які не вимагають наявності державних органів, і функцій, реалізація яких неможлива без спеціальної державної діяльності із застосування норм права. Особливостями сучасного стану розробки проблем застосування норм права є переважно абстрактно-догматичний і формально-юридичний методи. Особлива увага приділяється семантиці правових понять і сутності правових норм, а не методології.

На сьогодні у багатьох монографічних роботах у розділі «Застосування права» і в навчальній літературі термін «методологія» взагалі не використовується, лише здійснюється загальний опис окремих типових форм застосування права. Процедури доказування, безпосередньо пов'язані із застосуванням норм права, також розглядаються переважно з позицій аналізу процесуальних норм, які її регулюють і сутності використовуваних при цьому понять. Методика та технології вирішення доказових завдань у процесуальній науці не розробляються. Проблематика всіх найбільш відомих монографій з теорії доказів обмежуються теоретичним аналізом понять, норм і правовідносин, а не методології правозастосування. Про це свідчать назви цих робіт. За справедливим зауваженням В. А. Новицького, питання «як доказувати?» відійшло на другий план у радянській, а в подальшому - і в

російській теорії доказів, теоретично втратило гостроту й важливість. У теорії права воно практично взагалі не розроблялося [180, с. 228].

Досліджуючи проблеми застосування норм права, часто використовуються підходи, що суперечать аксіомам сучасної наукової методології. По-перше, це абстрагування правової форми від її змісту. Так, на певних етапах пізнання цей спосіб є можливим (призводить до більш детального аналізу), але не в цілісній структурі застосування норм права, оскільки призведе до відриву від цілей і завдань самої діяльності, втрати її ефективності. Другою проблемою є ігнорування вимог системного підходу в юридичному аналізі й побудові систем правозастосування. Так, багато уваги приділяється вивченню окремих аспектів застосування норм права, але це не дає відповіді на питання, як підвищити ефективність застосування норм права, як уникнути викривлення сутності правозастосовної діяльності, неадекватності уявлень про практику застосування. Тому тільки загальносистемний розгляд принципів застосування норм права, ознак, стадій, актів, ефективності практики застосування норм права і т.п. надасть можливість напрацювати шляхи вдосконалення практики застосування норм права [137, с. 244].

Слушну думку висловлює Ю. О. Тихомиров, який вказує в своїх роботах на необхідність створення нової концепції реалізації права. Зокрема, він вважає, що склалися «юридичні міфи»: прийняття закону і є його автоматична дія; правозастосування - «ланцюг» конкретних актів; звернення до закону потрібне лише при його порушенні; статутні акти - це фікція, бо замість них діє оперативна нормотворчість. Втрачена головна детермінація, коли рівень законності повинен впливати на рівень економічної і соціальної діяльності, управління, на реальну поведінку людей. Тому сьогодні потрібна нова концепція реалізації закону як засобу ефективного вирішення проблем суспільного розвитку [254, с. 71].

Застосування абстрактно-догматичного і формально-юридичного підходів вважаємо недостатніми, оскільки застосування норм права

розглядається нами насамперед як практична діяльність, а не суто теоретична. Необхідна методологія застосування норм права, об'єктом якої буде виступати сама діяльність із застосування норм права, а метою буде підвищення її ефективності й вироблення шляхів оптимізації. На жаль, значна частина теоретико-правових досліджень відстоює «чистоту» теоретичного аналізу, вельми далека від вирішення цих завдань. Відстоювання такої чистоти даної науки, справедливо зазначає Д. А. Керімов, обертається проти неї самої, прирікаючи її на обмеження, вузькість [93, с. 83–123].

Слід акцентувати увагу на філософських методах, серед яких особливо виділяють діалектичний, метафізичний, аналітичний (характеризує сучасну аналітичну філософію), інтуїтивний, феноменологічний, герменевтичний. Нерідко філософські системи (і відповідно їх методи) поєднувалися та пов'язувалися між собою в різних пропорціях. Так, на думку Гегеля, діалектичний метод був поєднаний з ідеалізмом; Маркс, як і Геракліт, пов'язував діалектичний метод з матеріалізмом.

Г. Гадамер намагався поєднати герменевтику з раціоналістичною діалектикою і т. п. Філософські методи - це не сукупність фіксованих регуляторів, а система м'яких принципів, операцій, прийомів, що носять загальний, універсальний характер, тобто перебувають на найвищих (граничних) «поверхах» абстрагування [66]. Тому філософські методи не описуються в термінах логіки й експерименту, не піддаються формалізації і математизації. Слід чітко уявляти собі, що філософські методи задають лише найзагальніші регулятиви дослідження, його генеральну стратегію, але не замінюють спеціальні методи й не визначають остаточний результат пізнання прямо і безпосередньо. Досвід показує, що чим більш загальним є метод наукового пізнання, тим він є більш невизначеним стосовно приписів конкретних кроків пізнання, тим більша його неоднозначність у визначенні кінцевих результатів дослідження. Філософсько-світоглядну основу дослідження становить діалектичний метод, використання якого дало змогу

проаналізувати особливості застосування норм права органами виконавчої влади як динамічну категорію у процесі розвитку, взаємозв'язку та взаємообумовленості з іншими державно-правовими явищами.

Категорії діалектики мають винятковий пізнавальний потенціал, наголошував академік М. В. Костицький, є універсальними логічними формами мислення, в яких відображені ті загальні властивості, відношення і зв'язки, що існують в об'єктивній реальності. Без понять і категорій, констатує філософ, пізнання дійсності було б неможливим. Категорії діалектики, навіть узяті окремо від процедурної основи діалектичного методу, виступаючи вузловими пунктами «генетично» пов'язаних філософських систем, є аксіоматичними підвалинами будь-якого наукового світогляду та мають слугувати теоретичним фундаментом і понятійним каркасом методологічної свідомості сучасного дослідника [115, с. 3–17]. Основою методології пізнання державно-правових явищ є діалектичний метод. Творче застосування діалектики, враховуючи специфіку досліджуваного нами явища, є необхідною умовою та надійною гарантією об'єктивного і правильного пізнання закономірностей функціонування та розвитку правозастосування. В юридичній літературі діалектика визначається через методологічну функцію законів і категорій діалектики (змісту та форми, сутності й явищ, необхідності та можливості, єдиного й загального) [94, с. 83–123].

Методи аналізу та синтезу, індукції й дедукції, узагальнення, аналогії застосовано в ході роботи над першим розділом з метою дослідження правової і управлінської природи застосування норм права. Традиційно до загально-логічних прийомів пізнання відносять: аналіз та синтез; абстрагування; індукцію і дедукцію; аналогію й моделювання. Спочатку в суб'єкта пізнання складається загальна картина досліджуваного об'єкта з нульовим уявленням про його внутрішню структуру, його складові елементи і зв'язки між ними. Хоча саме знання внутрішньої структури є передумовою розкриття сутності об'єкта. Поступово гносеологічне ставлення збагачується

конкретними уявленнями про істотні ознаки об'єкта, зв'язки елементів його структури. Щоб отримати ці уявлення, суб'єкт пізнання подумки або практично розподіляє об'єкт на його складові, а потім вивчає їх, виділяючи ознаки і властивості, зв'язки й відносини, виявляючи їх роль у системі цілісного об'єкта. Потім частини зводяться в єдине ціле, а суб'єкт отримує конкретно-загальне уявлення про сутність об'єкта. Ці завдання вирішуються за допомогою аналізу і синтезу.

Аналіз - це уявне розчленування цілісного об'єкта дослідження на його складові з метою їх всебічного вивчення. Так, досліджуючи поняття застосування норм права, ми акцентували увагу на його стадійності, застосовуючи аналіз, запропонували в своєму дисертаційному дослідженні три стадії процесу застосування норм права органами виконавчої влади.

Синтез - це відновлення цілісності об'єкта за допомогою поєднання раніше виділених ознак, властивостей в одне ціле. Використовуючи синтез, поєднали ознаки застосування норм права у вироблені поняття «застосування норм права органами виконавчої влади». Об'єктивною передумовою аналітико-синтетичної діяльності людського пізнання є структурність природи, її здатність до процесів об'єднання і роз'єднання, творення та руйнування. Природа дає людині наочні уроки аналізу і синтезу, а людина засвоює їх у процесі практичного освоєння світу. В цьому сенсі аналіз і синтез є найпростішими прийомами пізнання й у той же час найуніверсальнішими. Вони успішно застосовуються на всіх рівнях і у всіх формах гносеологічних відносин у системі «суб'єкт-об'єкт».

Узагальнення, як прийом пізнання, продовжує операцію абстрагування. Коли в рамках гносеологічного відношення абстрагується якась суттєва ознака, тоді виникає підстава для об'єднання об'єктів, носіїв цієї ознаки, в єдиний клас. Узагальнення - це такий прийом пізнання, в ході якого встановлюються загальні властивості й ознаки споріднених об'єктів, встановлюється їх спільність. Узагальнення дозволяє здійснити перехід від

менш загального поняття або судження до більш загального. Узагальнення використали при характеристиці актів застосування норм права.

Розширюючи спільність у напрямку формування більш загальних понять, можна вийти на рівень гранично-загальних понять, операційна значущість яких на кілька рядків вище одиничних понять. Встановлення факту подібності забезпечує можливість переходу від приватного до загального та екстраполяції знання загального на одиничне.

Такі категорії діалектики, як форма і зміст, абстрактне й конкретне, забезпечили дослідження категорій «застосування норм права» і «правозастосування». Застосування історичного методу сприяло встановленню генези сутності й поняття застосування норм права. Метод історизму означає розгляд кожного явища в його розвитку: зародження, становлення та вимирання. Історизм як спосіб осмислення минулого, сучасності та ймовірного майбутнього вимагає шукати коріння всіх явищ у минулому; розуміти, що між епохами існує зв'язок, а кожен епоху слід оцінювати з погляду її історичних особливостей і можливостей. Аксіологічний метод дає можливість визначити основні функції застосування норм права й принципи. Відповідно до аксіологічного розуміння, право виступає «як визначена форма правових цінностей» [177, с. 23].

Ціннісний характер права надають такі його формально-визначені характеристики, як Свобода, Рівність та Справедливість, притаманні праву. Саме вони визначають значущість і корисність права для суспільства та індивіда. Вища цінність для права і, відповідно, для держави - людина, її права й свободи. Саме тому ми визначали як основний принцип застосування норм права - принцип верховенства права. Серед загальнонаукових способів дослідження використано системний метод, який дав змогу охарактеризувати принципи та ознаки застосування норм права як складну, динамічну, функціональну систему, що охоплює різноманітні компоненти зі своїми специфічними завданнями і функціями, які взаємодіють між собою для досягнення відповідної мети.

Порівняльно-правовий метод порівняльного правознавства та порівняльного державознавства надав змогу виявити спільні й відмінні риси стадійності та процедурності застосування норм права і процесу управління. У даний час, коли закономірно посилюються інтеграційні процеси, зростає роль методу порівняльного державознавства і правознавства, який має своїм об'єктом подібні державно-правові інститути різних країн. Герменевтичний метод у філософії - це тлумачення або інтерпретація текстів (а також деяких явищ та подій) через призму філософського аналізу. Завдяки герменевтиці філософія може тлумачити граничні культурні явища, спостерігаючи навколишню реальність через культуру. Сама культура може розглядатися як основа. Використання діалектичного і формально-логічного методів надало змогу виявити особливості й визначити сутність поняття застосування норм права органами виконавчої влади.

За допомогою формально-догматичного (техніко-юридичного) методу здійснюється аналіз поняття, сутності та ознак актів застосування норм прав органами виконавчої влади. Виявленню критеріїв ефективності застосування норм права сприяло використання статистичного і прогностичного методів, що надало можливість проаналізувати статистику звернень громадян до Вінницької обласної державної адміністрації впродовж 2007-2017 років, до Київської обласної державної адміністрації впродовж 2013-2018 років, Львівської обласної державної адміністрації впродовж 2011-2015 років, Харківської обласної державної адміністрації впродовж 2010-2018 років.

Статистичне дослідження - це науково-організований за єдиною програмою аналіз, збирання та зведення фактів (даних) про соціально-економічні, демографічні й інші явища і процеси суспільного життя в державі з реєстрацією їх найбільш суттєвих ознак в обліковій документації. Відмінними рисами (специфікою) статистичного дослідження є: цілеспрямованість, організованість, масовість, системність (комплексність), документованість, контрольованість, практичність. Загалом статистичне дослідження повинно: мати суспільнокорисну мету і загальну (державну)

значущість; відноситися до предмету статистики в конкретних умовах місця і часу; бути виразом статистичного виду обліку (а не бухгалтерського і не оперативного); проводитися за заздалегідь розробленою програмою з її науково-обґрунтованим методологічним та іншим забезпеченням; здійснювати збір масових даних (фактів), у яких відбивається вся сукупність причинно-наслідкових й інших факторів, що різнобічно характеризують явище; реєструватися у вигляді облікових документів встановленого зразка; гарантувати відсутність помилок спостереження або ж зводити їх до можливого мінімуму; передбачати певні критерії якості й способи контролю зібраних даних, забезпечуючи їх достовірність, повноту та змістовність; орієнтуватися на економічно-ефективну технологію збору й обробки даних; бути надійною інформаційною базою для всіх наступних етапів статистичного дослідження і всіх користувачів статистичною інформацією. Саме тому, визначаючи результати звернень громадян до обласних державних адміністрацій, необхідно зазначити, що статистика має бути використана для підвищення ефективності роботи органів виконавчої влади, а не носити суто інформаційний характер, без практичного спрямування.

Проблеми практики застосування норм права органами виконавчої влади висвітлено через призму юридичного аналізу, що зумовило застосування спеціальних правових методів дослідження: формально-юридичного, порівняльно-правового, функціонально-правового, історико-правового і статистичного. Метод класифікації забезпечив обґрунтування критеріїв класифікації актів застосування норм права, визначення їх особливостей та виокремлення шляхів підвищення ефективності практики застосування норм права органами виконавчої влади. Класифікацією є умовний розподіл об'єктів на підмножини на основі їх характерних ознак з метою систематизації і впорядкування. Класифікація необхідна для вивчення різновидів явищ, властивостей, факторів. Вона допомагає визначити зміст явища чи проблеми і може бути здійснена різними способами, які визначаються ознакою чи критерієм класифікації. Є класифікації

однокритеріальні й багатокритеріальні. При багатокритеріальних класифікаціях класи можуть частково перетинатися [137].

Особливим видом класифікації є декомпозиція, вона не допускає довільного критерію і призначена для встановлення взаємопов'язаних між собою змістових елементів деякої об'єктивної цілісності. Стратифікація - це визначення верств (страт) у багатошаровому явищі, тобто залежностей особливого виду. В дослідженні управління такими стратами можуть бути зовнішнє і внутрішнє середовище, технічні засоби й людські ресурси, стратегія і тактика управління й т. п. Успіх використання класифікації у дослідженні визначається її правилами: правило пропорційності (адекватності); правило об'ємної роздільності; протягом певної класифікаційної операції не можна змінювати підставу поділу її критеріїв; підстави та критерії поділу можуть бути як складними, які включають декілька параметрів досліджуваного об'єкта, так і простими. Діяльний (пракселогічний) метод надав можливість розглядати правозастосування в якості особливої форми державної діяльності спеціально-уповноважених, компетентних органів влади. Конкретно-соціологічний метод дослідження пов'язаний із дослідженням удосконалення практики застосування норм права органами виконавчої влади. Застосовується метод поетапної правової технології для з'ясування питання проблем ефективності правозастосування.

Метод системного аналізу робить доцільним застосування математичних критеріїв оптимальності, статистичного та логічного методів при дослідженні вимог, які висуваються до акта застосування норм права органами виконавчої влади. Методика дослідження складалася зі збору матеріалу, його наукового узагальнення, синтезу отриманих даних і побудови на цій основі теоретичних висновків та практичних рекомендацій [137, с. 248].

1.3. Ознаки та принципи застосування норм права

Визначивши поняття та специфіку методології дослідження застосування норм права, нам необхідно з'ясувати ознаки застосування норм

права. Ознаками застосування норм права є ті особливості, що істотно відрізняють правозастосовну діяльність від інших видів діяльності.

У радянський період професор І. Я. Дюрягін виділяв такі ознаки застосування норм права, які відображали його зміст. До них учений відносив: класово-політичний зміст; державно-владний характер; управлінську природу; наявність актів застосування норм права; наявність функцій застосування норм права; юридичні гарантії застосування норм права; його місце в механізмі правового регулювання [76, с. 56]. Потрібно звернути увагу на зміни, що відбулися не тільки в політичному, а й у суспільному житті, внаслідок чого окремі положення, що характеризують процес застосування норм права, втратили свою актуальність.

В. М. Протасов визначає такі ознаки правозастосування: 1) особливий суб'єкт – це посадова особа органів державної влади, яка має спеціальні повноваження від імені держави. Іноді, в порядку виключення, вважає автор, це може бути громадська організація, але не окремий громадянин (на відміну від думки П. О. Недбайла, який вважає, що громадяни мають право застосовувати норми права [175, с. 74]); 2) державно-владний характер; 3) це діяльність щодо винесення індивідуально-конкретних приписів; 4) виступає формою управлінської діяльності держави; 5) здійснюється в певних процесуальних формах: порядок застосування норм права регламентований спеціальними процесуальними юридичними нормами (цивільний процес, адміністративний процес, кримінальний процес); 6) являє собою складний, стадійний процес; 7) має творчий характер; 8) результати застосування норм права оформлюються індивідуальними юридичними актами - актами застосування норм права [213, с. 67].

Можна виділити принципові для визначення змісту поняття «застосування норм права» ознаки.

По-перше, це специфічна діяльність компетентних суб'єктів. Позиції Г. Федькіна та П. О. Недбайла, які припускали можливість здійснення застосування норм права будь-якими суб'єктами (у т. ч. пересічними

громадянами) [261, с. 106-109; 175, с. 74], з часом зазнали критики, так само, як і властива радянській правовій доктрині позиція (І. Фарбер, П. Галанза та ін.) [260, с. 15-26], що ґрунтувалася на визнанні здійснення застосування норм права прерогативою виключно державних органів. Перший так званий підхід, як слушно зазначав В. Лазарев, не є виправданим, оскільки ґрунтується на ототожненні застосування норм права з формами безпосередньої реалізації правових норм [148, с. 32], окрім того, такий підхід заперечує державно-владний характер цієї діяльності, на який ми звертаємо увагу в дисертації, оскільки досліджуємо застосування норм права органами виконавчої влади. Натомість, прибічники другого підходу перебільшують роль державних органів у процесі регулювання суспільних відносин, відкидаючи можливість визнання суб'єктами застосування норм права не лише громадян, а й громадські організації. І. Дюрягін зазначає, що особливість громадського правозастосування полягає в тому, що воно здійснюється лише за уповноваженням держави й у визначених державою межах. Але це, на його думку, не дає підстав вважати, що від того змінюється сутність правозастосовної діяльності [76, с. 21-22]. Із санкції держави, стверджує В. Лазарев, діяльність із правозастосування цілком можуть здійснювати й громадські організації, а в окремих випадках навіть громадяни [148, с. 31]. Проте в таких випадках, як зауважує Є. Додін, вони беруть участь у правовідносинах уже не як громадяни, а як уповноважені особи [74, с. 39]. Так, варто зазначити, що сьогодні, зважаючи на процес децентралізації державної виконавчої влади, коло суб'єктів застосування норм права дійсно розширюється, але для здійснення застосування норм права необхідна наявність компетентного суб'єкта.

По-друге, така діяльність визначається владним характером. Органи виконавчої влади є носіями владних повноважень за визначенням, оскільки власне й уособлюють державну владу. Делегування державою повноважень для здійснення застосування норм права іншим суб'єктам «зафарбовує» цю діяльність владною авторитетністю, зумовлює прояв у ній ознак

імперативності. І. Дюрягін указував на те, що акти застосування норм права ухвалюються такими суб'єктами, як акти одностороннього волевиявлення і характеризуються обов'язковістю, гарантуються примусовою силою держави, тобто набувають імперативного, державно-владного характеру [76, с. 21].

Розглядаючи владний характер правозастосовної діяльності, потрібно звернути увагу на те, що деякі науковці, наприклад В. В. Лазарев [150, с. 10], поєднують владний характер і організаційний характер правозастосування, визначаючи його як владно-організаційний характер правозастосовної діяльності. Тільки при трактуванні державно-владної ознаки застосування норм права розкривається перспектива вирішення не тільки соціально-політичних питань правового регулювання, але й спеціально-юридичних, організаційно-технічних. У межах державно-владної ознаки можна виділити таку ознаку застосування норм права. Ця ознака була розглянута П. О. Недбайлом [175, с. 233.]; вона характеризує застосування норм права як активну, творчу, організаційну діяльність, але при цьому не можна забувати, що застосування норм права здійснюється не будь-ким, а спеціально уповноваженими, компетентними органами. Розгалуженість процесу застосування норм права свідчить про активність цієї діяльності. Тобто процес правозастосування складається з послідовних стадій, є регламентований спеціальними нормами. В цьому виявляється специфічність, своєрідність процесу застосування норм права.

По-третє, це діяльність з індивідуальної регламентації та правозабезпечення, тобто така, наслідком якої є видання індивідуалізованих і конкретизованих владних приписів, що визначають суб'єктивні права й обов'язки адресатів приписів, та забезпечення їх фактичної реалізації адресатами в формі виконання й дотримання суб'єктивних обов'язків та заборон, а також використання суб'єктивних прав [122, с. 394].

По-четверте, це піднормативна діяльність, що припускає творчу активність лише в межах і напрямках, визначених застосовуваними

матеріальними нормами, та у формах, встановлених відповідними процедурно-процесуальними нормами, тобто виключно на засадах підпорядкування вимогам правових норм.

На циклічність процесу застосування норм права вказують Ф. А. Григор'єв і А. Д. Черкасов [63, с. 23; 276, с. 458].

О. Ф. Скаун також акцентує увагу на владному, індивідуальному, процедурно-процесуальному, творчому характері застосування норм права, яке здійснюється на основі норм права і результатом якого є ухвалення акта застосування норм права [239, с. 391-393]. Слід погодитися з тим, що інтелектуально-юридичні результати правозастосовного процесу виявляються зовні в актах застосування норм права.

Одним із найважливіших завдань правозастосовної діяльності є розмежування на практиці на основі закону протилежних юридично значущих інтересів. Аргументовано, що однією з найважливіших і дійових гарантій захисту прав та свобод людини в правовій державі повинен бути юридичний механізм, який регламентує питання конфлікту публічних і приватних інтересів у процесі застосування норм права [123, с. 53]. До числа структурних елементів застосування норм права належать: суб'єкт застосування норм права; об'єкт застосування норм права; правозастосовна процедура; підстава застосування норм права; результат застосування норм права.

Наступною ознакою застосування норм права є наявність функцій застосування норм права. Д. Бочаров визначає дві функції застосування норм права: індивідуальної регламентації і правозабезпечення. Функція індивідуальної регламентації визначається як конкретизація сфер застосування й нормування правових норм. Функція правозабезпечення виявляється у фактичній реалізації індивідуалізованих і конкретизованих владних приписів, руху й розвитку процедурно-процесуальних відносин [36, с. 34]. Функції застосування норм права – основні напрямки впливу правозастосовної діяльності на суспільні відносини з метою забезпечення та

виконання завдань, поставлених перед застосуванням норм права. Спеціальні функції, а саме: функції встановлення юридичного факту, функції індивідуалізації суб'єктивних прав і обов'язків, забезпечувальної функції, правовідновлювальної (правокомпенсуючої) функції, охоронної функції, регулятивної функції, функції прецеденту тлумачення правової норми, функції прецеденту застосування норм права. Оскільки ми визначили, що застосування норм права покликане виконувати завдання з реалізації основних напрямків діяльності у зміцненні й розвитку держави, то, виходячи із закріпленого в Конституції України положення про розвиток і зміцнення демократичної, соціальної, правової держави, в певному сенсі вимагає перегляду система функцій правозастосовної діяльності у зв'язку зі зміною пріоритетів розвитку Української держави. Соціально-політичний та юридичний підходи до правозастосовної діяльності, розгляд її під кутом зору одного з політико-юридичних явищ державного управління дозволяють акцентувати увагу на практичних завданнях поліпшення роботи державного апарату і зміцнення законності у вигляді використання та вдосконалення форм правового впливу, зокрема, застосування норм права. Виходячи з цього, вважаємо за необхідне виділити додатково таку функцію застосування норм права - функцію гарантування основних прав і свобод людини й громадянина (в результаті застосування норм права має бути забезпечено реалізацію прав людини, заборону свавілля органів державної влади, заборону будь-яких форм дискримінації, вирішення конфлікту публічних і приватних інтересів).

З позицій юридичного факту до розуміння застосування норм права підходить В. М. Сирих, який вважає, що це діяльність державних органів і посадових осіб щодо прийняття спеціальних рішень з метою виникнення, зміни чи припинення правовідносин на підставі чинних норм права [236, с. 275]. Кожен акт застосування норм права своєрідний, норма виступає як загальнообов'язкова правова установка, застосовувати чи не застосовувати яку вирішує спеціально уповноважена особа в кожному конкретному

випадку. Таким чином, застосування норм права при всій його об'єктивності має суб'єктивно-ситуаційний характер.

О. Е. Лейст вважає, що застосування норм права - це державна діяльність, що породила процесуальне право - комплекс правових норм, які визначають порядок, процедуру реалізації і захисту матеріально-правових норм [152, с. 252]. Ми підтримуємо цю думку, оскільки застосування норм права - це реалізація державою функцій права, а саме: регулятивної і охоронної функції. Як справедливо зауважив І. Я. Дюрягін, що реалізація права на примусовий захист компетентними органами держави й громадськими організаціями має дві сторони: змістовну і процесуальну [78, с. 66]. В сучасному праві процесуальна форма відмежовує, з одного боку, процес застосування норм права від процесу правотворчості, а з іншого – процесуальне від матеріального. Теоретичні положення, що стосуються процесуальної форми застосування норм права потребують, на наш погляд, більш детальної розробки і дослідження в теорії держави та права як загальне поняття.

Існує багато поглядів щодо розуміння процесуальної форми. Розглянемо деякі з них. Деякі автори трактують процесуальну форму в вузькому розумінні, хоча їх думка і є справедливою для окремих галузей права, вона не відображає всієї суті процесуальної форми застосування норм права. М. С. Строгович під процесуальною формою розуміє сукупність умов, передбачених процесуальним законом для здійснення органами слідства, суду, прокуратури тих дій, які вони зобов'язані здійснювати під час розслідування й вирішення кримінальних справ, а також тих дій, за допомогою яких вони реалізують свої права і виконують свої обов'язки [246, с. 25]. Його погляд підтримує Н. О. Чечина [277, с. 657]. І. В. Решетникова, навпаки, вважає, що процесуальна форма - це тільки діяльність із здійснення правосуддя [224, с. 4]. П. Ф. Єлісейкін не погоджується з думкою М. С. Строговича, він вважає, і потрібно з цим погодитися, що, крім умов здійснення процесуальних дій, до змісту процесуальної форми

включаються самі дії, інакше форма буде позбавлена свого змісту [80, с. 28]. Характеризуючи процесуальну ознаку застосування норм права, потрібно вказати, що: по-перше, процесуальна форма є не простим об'єднанням будь-яких правил, а сукупністю правил, що передбачені у процесуальному законі; ці правила встановлюють порядок діяльності всіх суб'єктів застосування; це межі, в яких розвиваються процесуальні відносини [120, с. 71]. П. Ф. Єлісейкін констатує існування трьох юридичних процесів: 1) юридичного процесу як правоохоронної діяльності юрисдикційних органів держави; 2) юридичного процесу як правозастосовної і правотворчої діяльності компетентних органів; 3) юридичного процесу як реалізації матеріально-правових норм безвідносно до форм такої реалізації [80, с. 29].

С. В. Курильов акцентував увагу на тому, що процесуальна форма захисту цивільних прав є не тільки привілеєм діяльності органів правосуддя. При з'ясуванні поняття процесуальної форми застосування норм права автор вказував тільки на її переваги [146, с.159-160], але оцінка певного явища не виражає його зміст, а лише є висновком з порівняння однопорядкових явищ або властивостей. С. М. Абрамов вважає, що процесуальна форма є істотною ознакою, що відрізняють суд і судову діяльність від інших органів держави та їх діяльності [1, с. 5]. Таку позицію займає і В. М. Семенов, який слушно зазначає, що «правосуддя по цивільним справам (як і по кримінальним), зокрема, вдягнулося в сувору процесуальну форму, встановлену процесуальним правом. Процесуальну форму не можна використовувати по частинах або в іншому порядку, чим це встановлено процесуальним правом» [231, с. 195]. А. А. Добровольский розрізняє процесуальні форми стосовно цивільного процесу, господарського процесу, адміністративного процесу, провадження в товариському та третейському судах і т. п. [73, с. 49]. І. А. Жеруоліс звертає увагу на різноманітність процесуальних форм [81, с. 63-64]. На думку В. М. Горшеньова, процесуальна форма— це сукупність однорідних процесуальних дій учасників процесу, які спрямовані на досягнення певного результату застосування норм права [253, с. 57]. Широке трактування

«процесуальної форми», «процесу» як спеціальної юридичної діяльності із застосування норм права і їх санкцій має місце в науковій юридичній літературі.

Окремі автори розглядають «провадження» як більш широке поняття, ніж процес. На такій позиції наполягають Н. Г. Саліщева [229, с. 8-10], М. І. Піскотін [188, с. 53] та інші автори. Щоб матеріальна норма «жила», тобто щоб права і обов'язки суб'єктів, що містяться в ній, були насправді здійснені, І. А. Іконницька вважає, що необхідне здійснення певних, передбачених законом процесуальних дій [288, с. 208]. На думку К. І. Комісарова, В. М. Горшеньова і П. О. Недбайла, відкидають історично традиційне розуміння юридичного процесу й процесуальної форми, що склалося як явище, пов'язане лише з юрисдикційною діяльністю органів держави, насправді галузь цих категорій значно ширша [288, с. 210]. С. С. Алексєєв досліджує відмінність між діяльністю із застосування норм права і її процедурно-процесуальною формою, форма виступає виразом діяльності, а сама діяльність - змістом та включає і суб'єктивні (внутрішні) особливості діяльності суб'єкта застосування норм права. На думку вченого, спроба об'єднання під рубрикою «процес» процедури функціонування всіх державних органів знецінює, обезкровлює це змістовне поняття [12, с. 336]. Концепція широкого розуміння процесу зустріла істотні заперечення. Їх сутність зводиться до того, що об'єднання всіх юридичних процедур (і застосування норм права, і правотворчості, й охорони права) в єдиному понятті юридичного процесу вихолостить це багате і змістовне поняття [15, с. 23]. Н. О. Чечина вважає, що дана концепція означає, по суті, зменшення значення процесуального права, нівеляцію норм права з простими процедурними правилами, відмову від прийнятих теорією критеріїв розмежування галузей права [278, с. 82]. Т. Є. Абова в зв'язку з цим вказує, що вживання терміна «процес» до будь-якої організаційної діяльності з реалізації прав стирає межу між різноплановими категоріями і не допомагає вдосконаленню системи гарантій суб'єктивних прав [180, с. 320]. Для

з'ясування змісту процесу та процесуальних відносин, як вважає Т. Є. Абова, першочергове значення має вчення про форми реалізації норм права [180, с. 319]. На думку В. М. Горшенєва, відносини, врегульовані нормами процесуального права, є особливим пластом, що лежить над відносинами, врегульованими матеріальним правом, і з яких перші за своїм змістом називаються організаційними, а другі - організовуваними [61, с. 18].

Т. Є. Абова помічає, що поняттям «юридичного процесу» охоплюється не вся діяльність із застосування норм права, а тільки та її частина, призначення якої полягає в забезпеченні захисту прав і законних інтересів [180, с. 320]. На думку П. О. Недбайла, процесуальна форма властива будь-якій діяльності із застосування правових норм [175, с. 22]. Л. М. Явич вважав, що процесуальні норми регулюють також процес застосування гіпотез та диспозицій, а не тільки санкцій матеріальних норм, і ми з ним погоджуємося. Автор обґрунтовував наявність у системі радянського права єдиної процесуальної галузі права, покликаної вирішити єдину задачу регулювання відносин із застосування юридичних норм [292, с. 87].

І багато років поспіль продовжує залишатися правим Є. П. Шикін, що теорії держави і права важко дати відповідь на питання «що таке юридичний процес»; автор вважає, що процес – це те, що регулюється процесуальними нормами права і є інструкцією із застосування права матеріального [284, с. 9-10]. Н. І. Краснов та І. А. Іконницька пропонують «виходити із загальновідомого положення К. Маркса про те, що процес - це форма життя закону. Кожна галузь матеріального права містить певну кількість норм [140, с. 15]. На думку Ю. І. Мельникова, К. Маркс писав не про абстрактну процесуальну форму, а про процесуальну форму судочинства, і лише судочинства [168, с. 41]. К. С. Юдельсон вважав, що «нормативні акти, регулюючі діяльність окремих юрисдикційних органів, відрізняючись значною диференціацією, недостатньо уніфіковані. Уніфікація необхідна на основі непорушних загально-правових і галузевих (процесуально-правових) принципів. Звідси виникають важливі наукові проблеми: в плані загальної

теорії права усунути розбіжності щодо складу загально-правових принципів, їх розумінні і класифікації, в плані галузевих наук досягнути єдності у визначенні принципів процесуального права, на основі тих та інших звернутися до уніфікації нормативних процесуальних актів; на основі принципів галузі права і відповідного інституту визначити ступінь диференціації нормативних актів реалізації» [287, с. 93-94].

На думку В. М. Горшеньова і П. О. Недбайла, як вважає М. С. Шакарян, процесуальна форма важлива не тільки в правоохоронній, але і в будь-якій іншій діяльності із застосування норм права. М. С. Шакарян визначає цивільну процесуальну форму як послідовний визначений нормами цивільного процесуального права порядок розгляду й вирішення цивільної справи, що включає певну систему гарантій [232, с. 67]. М. С. Шакарян і А. К. Сергун виділяють низку ознак процесуальної норми. Перша ознака полягає в тому, що всі приписи процесуальних норм носять процедурний характер. Друга ознака процесуальних норм полягає в тому, що стосовно суб'єктів, які наділені владними повноваженнями із застосування норм матеріального права, приписи процесуальної норми виступають завжди як категоричні [232, с. 68]. Третя ознака процесуальних норм характеризується специфікою змісту структури, в гіпотезі обставини, умови, за наявності яких реалізується норма, характеризуються насамперед тим, що визначені змістом і виявом у даний момент вживаної норми матеріального права. Виходить, що норма матеріального права ніби «присутня» в гіпотезі процесуальної норми, визначаючи в міру своєї реалізації її приватні умови [232, с. 69].

Діяльність із застосування норм права можна характеризувати з погляду інтелектуально-вольового змісту. Інтелектуальний бік змісту такої діяльності виявляється в тому, що вона побудована на відображенні фактів об'єктивної дійсності, тобто на їх пізнанні. Пізнання включає: встановлення фактичних обставин справи, а також з'ясування змісту правових приписів, які застосовуються до даних обставин. Вольовий бік змісту застосування норм права знаходить свій вираз у державно-владному рішенні юридичної

справи. Якщо розглядати інтелектуально-вольовий бік цієї діяльності, то можна зробити висновок: пізнання фактів об'єктивної дійсності надає необхідну інформацію для рішення, яке приймається, і приймається воно на підставі даних, отриманих у результаті пізнання фактів. Але потрібно звернути увагу, що розглядаємо ми юридичне пізнання, метою якого є не з'ясування закономірностей певних явищ, їх соціально-політичного, економічного змісту. Завдання юридичного пізнання - це правильне застосування закону до встановлених обставин справи. Юридичне пізнання, на відміну від побутового, не є стихійним, воно спрямоване на вивчення фактичних обставин у зв'язку з практичним завданням - застосуванням юридичних норм. Юридичне пізнання може бути: 1) опосередкованим; 2) безпосереднім [155, с.12-13].

Більш широке розповсюдження в галузі застосування норм права належить опосередкованому юридичному пізнанню. Опосередковане юридичне пізнання - це з'ясування обставин, що відбулися в минулому, за допомогою певної інформації, доказів. Безпосереднє юридичне пізнання має досить вузьке значення в правозастосовній діяльності та є з'ясуванням у процесуальних нормах юридичних фактів - станів, які продовжують існувати в момент розгляду юридичної справи і можуть бути безпосередньо пізнаними суб'єктами застосування норм права. Юридичне пізнання має відбуватися в суворій відповідності до принципу об'єктивної істини. Істина в процесі пізнання має бути повною, точною і дійсною, тобто об'єктивною у філософському значенні цього слова; знання суб'єкта застосування норм права про обставини справи повинні точно і в повному обсязі відповідати «оригіналу» - реальним фактам об'єктивної дійсності в їх правовому значенні [11, с. 317].

Наступна ознака застосування норм права полягає в тому, що воно здійснюється завжди в межах конкретних правових відносин. Активна і визначна роль належить суб'єкту, що володіє владними повноваженнями. Він

зобов'язаний використовувати їх на користь не власних інтересів, а інтересів інших учасників правовідносин у напрямку конкретної життєвої ситуації.

Застосування норм права має індивідуальний характер, тому що безпосереднім об'єктом правозастосування є окремий конкретний випадок, а приписи акта застосування норм права стосуються персонально-визначених осіб. Правозастосовна діяльність є найбільш складною формою реалізації норм права. Вона одночасно включає в себе і дотримання певних норм, і виконання покладених на суб'єктів застосування норм права обов'язків, і використання належних їм прав.

Головною особливістю є контрольний характер застосування норм права, контрольна функція стосовно реалізації права іншими суб'єктами. Компетентні суб'єкти застосування норм права, займаючись застосуванням норм права на підставі чинних нормативних актів: 1) встановлюють наявність суб'єктивних прав і обов'язків; 2) визначають момент дії чи факт припинення суб'єктивних прав і обов'язків; 3) здійснюють нагляд за правомірністю набутих прав і визначених обов'язків. Оскільки вимоги норм права та їх дозволи звернені в більшості випадків до громадян, тому що саме за їх поведінкою переважно встановлюється державний контроль, і правозастосовна діяльність, як правило, зачіпає правовідносини, сторонами яких виступають громадяни. Потрібно пам'ятати, що суб'єкти правозастосовної діяльності повинні виступати з нейтральних позицій, вони не повинні бути зацікавлені у вирішенні справи. Правозастосовна діяльність здійснюється і стосовно тих норм права, котрі звернені до державних органів.

Застосування норм права відрізняється від інших форм реалізації права за своєю метою, за характером діяльності й за формою, в якій воно відбувається. Застосування норм права - це діяльність творча. Це обумовлено багатоманітністю конкретних життєвих обставин, що потрібно вивчати, перед тим, як застосовувати закон. Творча сила правозастосовної діяльності пов'язана також з конкретизацією права. Відсутність належної конкретизації оціночних понять призводить до багатоманітних варіантів вирішення одних і

тих самих питань, породжуючи тяганину у вирішенні справ. Конкретизацію понять, яка здійснюється в процесі застосування норм права, потрібно відрізнити від конкретизації вимог закону в процесі підзаконної нормотворчості. Якщо в першому випадку все відбувається в сфері дії закону, в діяльності з реалізації цих вимог і в рамках форм реалізації права, то в другому - мова йде про процес створення права. Ці два процеси поєднують та обставина, що і в першому і в другому варіанті забезпечується нормальна дія закону.

Характеризуючи застосування норм права органами виконавчої влади, варто зазначити, що це не тільки форма реалізації права, але й форма управлінської діяльності органів держави, оскільки вона виявляється зовні як вплив владних велінь органів держави на учасників суспільних відносин. Право є органічним компонентом державного управління, виконуючи в ньому дві основні функції: по-перше, воно виступає офіційним, нормативним, державно-владним закріпленням його основи; по-друге, інститути права, його механізми забезпечують юридичною силою оперативну управлінську діяльність, одним з різновидів якої є застосування норм права органами виконавчої влади.

Враховуючи сказане, ми можемо виділити основні ознаки застосування правових норм органами виконавчої влади: виступає необхідною організаційною передумовою реалізації правових норм, унаслідок чого його соціальним призначенням є організація певних суспільних відносин; має державно-владний характер; набуває юридично значущого характеру насамперед тому, що відносини, котрі виникають, змінюються або припиняються внаслідок такої діяльності, мають вигляд взаємних юридичних прав і обов'язків певних суб'єктів; такі відносини, зв'язки встановлюються шляхом винесення (на основі правових норм і відповідно до конкретних життєвих ситуацій) індивідуальних формально обов'язкових рішень; це піднормативна діяльність, яка відбувається тільки на підставі юридичних норм і в порядку, передбаченому юридичними нормами; це своєрідний

циклічний процес, регламентований спеціальними нормами і складається з послідовних стадій; підпорядковується певним загальним вимогам, що забезпечують верховенство права, законність, справедливість, доцільність, ефективність та гуманність; має інтелектуально-юридичні результати, тобто відповідні рішення фіксуються, виявляються зовні у встановленій законодавством формі - в актах застосування права; результативна частина акта застосування норм права відіграє роль юридичного факту, який породжує, змінює, припиняє конкретні правовідносини; має контрольний характер, контрольну функцію стосовно реалізації права іншими суб'єктами; здійснюється у певних процесуальних формах; активна діяльність, на відміну від інших форм реалізації норм права; виступає формою управлінської діяльності; має спеціальні функції, а саме: функцію встановлення юридичного факту, функцію індивідуалізації суб'єктивних прав і обов'язків, забезпечувальну функцію, правовідновлювальну (правокомпенсуючу) функцію, охоронну функцію, регулятивну функцію, функцію прецеденту тлумачення правової норми, функцію прецеденту застосування норм права, функцію гарантування основних прав і свобод людини й громадянина; має особливі гарантії, в тому числі: матеріальні, політичні, організаційні та юридичні, спрямовані на досягнення мети права, визначеної в законодавстві у відповідності до потреб розвитку суспільства. (Гарантії - це передбачені законодавством засоби, спрямовані на забезпечення правомірності поведінки суб'єктів суспільних відносин. До основних юридичних гарантій застосування норм права належать: правова норма, принципи права, юридична відповідальність та активно-вольові дії організаційного характеру із забезпечення правильного застосування норм права) [119, с. 155]; займає особливе місце в механізмі правового регулювання; наявність особливого суб'єкта застосування норм права - органу виконавчої влади, який має правовий статус, визначений Конституцією і законами України; це творча діяльність, пов'язана з конкретизацією права [122, с. 394].

Підсумовуючи все вищеперелічене, розуміємо, що в процесі застосування норм права уповноважений орган за допомогою індивідуальних актів вирішує два завдання: організації виконання приписів норм права, їх позитивного виконання; забезпечення відповідної реакції на порушення або неналежне виконання норм права [121].

Досліджуючи ознаки застосування норм права органами виконавчої влади, слід окремо зупинитися на з'ясуванні питання щодо принципів застосування. Принципи застосування норм права – це загальні засади, керівні ідеї, які виступають як загальнообов'язкові вимоги до застосування норм права і виконують функцію загально-нормативних орієнтирів. Принципи застосування норм права – це цілісна система керівних юридичних засад, що впливають на різноманітні сторони застосування норм права як єдності матеріально-правових та процедурно-процесуальних засад. Більшість авторів звертають увагу на спеціальні принципи застосування норм права. Так, А. Б. Венгеров, В. М. Сирих, В. В. Лазарев, В. С. Нерсисянц, І. Я. Дюрягін, П. О. Недбайло визначають основними спеціальними принципами застосування норм права: принцип законності, обґрунтованості, доцільності, ефективності [44, с. 517; 235, с. 21; 148, с. 123; 176, с. 231; 76, с. 23; 175, с. 228]. Ці принципи можуть бути доповнені принципом соціальної справедливості, висунутим М. М. Марченком [164, с. 319-320].

Ми вважаємо, що в умовах побудови в Україні громадянського суспільства слід особливу увагу приділити принципу верховенства права, який є визначальним при здійсненні застосування норм права органами виконавчої влади. Цей принцип є одним з найважливіших принципів застосування норм права органів виконавчої влади, який знайшов своє відображення як у міжнародному праві, так і в українському праві. Його закріплено у ст. 8 Конституції України, ст. 6 КАСУ та у низці інших установчих актів нашої держави. Вітчизняні теоретики М. І. Козюбра, А. М. Колодій, Є. А. Назаренко, М. П. Орзіх, П. М. Рабінович неодноразово визначали зміст та особливості принципу верховенства права. Верховенство

права включає в себе такі елементи, як: сильна Конституція, ефективна виборча система, забезпечення гендерної рівності, створення законів для захисту прав меншин та інших вразливих груп, сильне громадянське суспільство. Поняття принципу верховенства права, на думку західних правознавців, залишається і сьогодні «сутнісно-спірним» [301].

Спробою внести ясність у його визначення став Звіт щодо верховенства права, прийнятий Венеціанською Комісією на 86-му пленарному засіданні 25–26 березня 2011 р. на основі зауважень її членів П'єтера Ван Дізка (Нідерланди), Грет Халлер (Швейцарія), Джефрі Джоуела (Сполучене Королівство), Каарло Туорі (Фінляндія). Цей Звіт характеризує аналіз підходів до розуміння верховенства права в міжнародно-правових документах, конституціях та законодавстві певних країн, а також у науковій літературі. Саме тому розділ IV Звіту, присвячений аналізу окремих наукових джерел, має назву «У пошуках визначення» [84].

Акцентуючи увагу на ситуативності змістовної інтерпретації поняття верховенства права, Європейський суд з прав людини традиційно уникає такого визначення, яке можна було б поширити на всі без винятку життєві обставини [209, с. 71–72]. Як принципом верховенства права, так і принципом правової держави охоплюється низка, якщо й не зовсім ідентичних за формою, то дуже близьких за змістом [54, с. 24-29], тісно пов'язаних між собою гетерогенних підпринципів. Як зазначає М. І. Козюбра, вони дають повне уявлення про зміст та умови забезпечення названих феноменів у сучасному суспільстві, до них належать: 1) повага до прав і свобод людини; 2) верховенство Конституції як одна зі складових верховенства права і правової держави [102, с.30-63]; 3) принцип поділу влади, який передбачає унеможливлення узурпації всієї державної влади або більшої її частини в руках одного органу держави; 4) вимога законності як одна з визначальних її складових. І. Кант говорив, що від наявності й суворого дотримання писаних законів залежить конституційність у державі. У своїй поведінці людина повинна керуватися веліннями закону, закону

морального. Цей закон є апріорний і безумовний. Кант називає його «категоричним імперативом» [69, с.239]; 5) обмеження дискреційних повноважень, тобто прийняття рішень державними органами виконавчої влади на власний розсуд. Венеційська комісія з метою мінімізації розбіжностей у розумінні поняття «верховенство права» в березні 2011 року провела доповідь на тему: «Верховенство права». Сучасне розуміння поняття «верховенство права» запропонував А.В. Дайсі, який зазначав, що існує два принципи: суверенітет парламенту і верховенство права. Другий принцип має на меті стримувати перший та характеризується трьома рисами. Перша риса передбачає, що жодна людина не може зазнавати покарання, крім як у випадку явного порушення закону, який повинен забезпечувати визначеність та передбачуваність, щоб ним могли керуватися громадяни при вчиненні дій чи веденні справ, і який не повинен дозволяти карати особу ретроспективно. Автор вважав, що там, де має місце дискреція, є простір для свавілля. Друга риса зазначає, що жодна людина не перебуває понад законом та всі суспільні класи є загально підпорядкованими єдиним приписам права. Під третьою рисою слід розуміти, що верховенство права повинно базуватися не на писаній конституції, а на звичаєвому (створеному суддями) праві. Третя риса верховенства права, визначена Дайсі, не може вціліти в сучасному суспільстві, й хоча перша (законність та визначеність) і друга риси (рівність перед законом) є серцевиною концепції, погляд Дайсі на юридичну визначеність не був загалом сприйнятий через те, що він вважав: дискреційні повноваження влади неодмінно призведуть до свавілля [295, с.515]. Відповідно до статті 3 Статуту Ради Європи визначено, що кожен член Ради Європи обов'язково повинен визнавати принцип верховенства права [141, с.149]. А преамбула Європейської конвенції з прав людини містить вказівку на те, що уряди європейських країн є одностайними і мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи та верховенства права. Хоча ці акти не дають чіткого визначення поняттю «верховенство права», вони визначають особливі вимоги щодо принципу верховенства права: заборона

свавілля, повага до прав людини; наявність законів, які є доступними, зрозумілими, наявність передбачуваних процедур, що гарантують справедливий розгляд незалежними суддями. Варто наголосити на «Зобов'язаннях стосовно верховенства права» ОБСЄ, де наводяться різні види зобов'язань для країн-членів, а саме: проведення законодавчої та судової реформ; зміцнення державного управління; розгляд і сприяння реалізації законодавства в галузі прав людини; контроль за роботою судових органів, у тому числі прокуратури й адвокатів, з метою забезпечення дотримання міжнародних норм у галузі прав людини і норм права; навчання нарощування потенціалу для співробітників правоохоронних органів; моніторинг судових справ, пов'язаних з військовими злочинами, злочинами на ґрунті ненависті та боротьби з торгівлею людьми; звітності про злочини на ґрунті ненависті; навчання для суддів, прокурорів, адвокатів і поліцейських, громадських та державних органів; допомога в створенні антикорупційних інституцій, покращення механізмів підзвітності державних органів; сприяння участі етнічних груп у суспільному житті; допомога у забезпеченні належного розгляду скарг про порушення прав людини; сприяння розвитку національних систем юридичної допомоги [190, с.27]. Резолюція Комісії ООН з прав людини (2005) наголошує на таких елементах принципу верховенства права, як: поділ влади, ієрархічної вищості закону та рівного захисту в рамках закону [282, с.55]. Міжнародна комісія юристів (МКЮ) роками системно досліджувала тему верховенства права і вбачає у понятті «верховенство права» основоположний принцип, що захищає особу від свавільної влади держави та надає їй можливість володіти людською гідністю. Принцип верховенства права включає: доступність закону; питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції; рівність перед законом; влада має здійснюватися у правомірний, справедливий і розумний спосіб; права людини мають бути захищені; мають бути забезпечені засоби для розв'язання спорів без надмірних матеріальних витрат чи надмірної тривалості; суд має бути справедливим; дотримання

державою як її міжнародно-правових обов'язків, так і тих, що обумовлені національним правом. Дослідивши доповідь Венеційської комісії, слід зазначити, що принцип законності було розглянуто як складову принципу верховенства права. Законність означає, що приписів права слід неухильно дотримуватися. Юридична визначеність вимагає, щоб юридичні норми були чіткими, лаконічними і точними та спрямованими на забезпечення того, щоб ситуації та правовідносини залишалися передбачуваними [299, с.12].

З одного боку, проголошується незалежна судова система, незалежні установи захисту прав людини, визначені та обмежені повноваження влади, справедливі й прозорі вибори; з іншого боку, визначаються такі елементи, як якість законодавства, ієрархічна вищість закону, рівність перед законом, відповідальність перед законом, юридична визначеність, процесуальна та судова прозорість, уникнення свавілля, поділ влади й ін.

На думку А. П. Зайця, принцип верховенства права має сенс лише у разі, якщо право розуміється не просто як сукупність норм, встановлених державою, а як сукупність правил належного, правил поведінки (масштабу, міри), корпусу правил, що легітимовані суспільством, базуються на історично досягнутому рівні соціальної етики. [83, с.3].

Основні характеристики принципу верховенства права можливо доповнити такими, які визначив С. В. Шевчук: 1) обмеження державної влади конституційними правами і свободами, заборона їх «патерналістського» тлумачення, судовий захист цих прав та свобод безпосередньо на основі Конституції; 2) застосування принципу верховенства права стоїть на заваді політичному волюнтаризму та державному свавіллю, що іноді може втілюватися й у формі нормативно-правового акта; 3) виходячи з вимог цього принципу, судова влада не тільки формально застосовує закони, але й визнає природне, міжнародне та європейське право як безпосередній регулятор суспільних відносин; 4) принципі верховенства Конституції та законів над іншими нормативно-правовими актами; верховенство законів у тому сенсі, що всі особи повинні

їх дотримуватися; закон повинен бути єдиним для держави та особи; заборона надання державним органам привілеїв щодо відмови у застосуванні законів у певних випадках; всі дії держави мають здійснюватися відповідно до нормативно-правових актів; все, що не дозволено законами, - заборонено; 5) концепція судової влади, відповідно до якої всі спори між особами мають вирішуватися на підставі процесуального законодавства; гарантування доступу до суду; розгляд справ протягом розумного терміну; 6) обмеження на здійснення дискреційних повноважень органами державної влади, чіткі стандарти щодо їх реалізації; 7) стабільна та передбачувана судова практика; 8) принцип заборони зворотної сили законів, принцип правової визначеності, заборона покарання без закону, принцип обґрунтованих сподівань; 9) принцип незалежності судової влади та її інституційна спроможність; 10) принцип поділу влади як гарантія свободи особи; 11) відображає моральні основи права та передбачає застосування принципів природного права (розумності, цілеспрямованості, справедливості, рівності, пропорційності тощо) у правотворчій і у правозастосовній практиці [282, с. 52-62].

С. Погребняк розробляє два аспекти верховенства права: формальний і матеріальний. Формальний аспект верховенства права передбачає такі вимоги: 1) у суспільстві має взагалі існувати система права як сукупність норм; 2) норми права повинні бути зрозумілими (чіткими, ясними і несуперечливими), а система права прозорою (транспарентною); 3) норми права повинні бути доступними (тобто оприлюдненими) й, зазвичай, не мати зворотної дії; 4) право має бути розумно стабільним, а правотворчість – послідовною; 5) повинна існувати усталена практика реалізації норм права, яка підтримується гарантією їх однакового застосування. Матеріальний (органічний) аспект полягає у тому, що існують доволі чіткі стандарти, які визначають сутність позитивного права [190, с. 30].

Підсумовуючи вищевказане, розуміємо, що основоположним принципом правової держави є принцип верховенства права, який слід розглядати як корпус правил поведінки, що базуються на історично

досягнутому рівні соціальної етики, виражають ідеї пріоритету природних прав людини над державою, виявляються у верховенстві Конституції та правових законів і є легітимізовані суспільством.

Необхідною умовою нормального функціонування правової системи є дотримання принципу законності. У сфері застосування норм права принцип законності забезпечує стабільність дотримання прав та інтересів громадян, суспільства, держави і має специфічний вираз у різних галузях права. П. О. Недбайло справедливо звертає увагу на те, що: порушення принципу законності, як правило, збігається з ігноруванням її як чогось формального і, в силу цього, такого, що не заслуговує на увагу [175, с.228].

Законність – це правовий режим, який забезпечує точне і неухильне застосування, виконання й дотримання правових норм і захист громадян, режим, за якого припиняються будь-які факти свавілля та беззаконня. Чинні закони і законодавство – це не елемент законності, не її частина, а основа законності, база, на якій вона створюється і розвивається. По-перше, законність передбачає наявність не будь-яких, а демократичних законів і демократичних принципів суспільного життя; по-друге, законність, заснована на законі й законодавстві, являє собою нове явище. Ми поділяємо думку М. С. Строговича про те, що законність, як правове явище, традиційно розглядається у трьох аспектах: як правовий принцип, метод та режим [246, с. 51].

З огляду на те, що нас цікавить поняття принципу законності як спеціального принципу застосування норм права, ми зупинимось саме на його розгляді. Законність – це конституційний, загальноправовий принцип, який лежить в основі суспільного життя. Це принцип-законоположення (правова абстракція). Традиційна думка про те, що принципи права є категорією ідеологічною, що вони здійснюють ідейний, інформаційно-виховний вплив загального характеру, дає нам можливість розглянути їх з позиції певних ідей, керуючих основ [183, с. 67]. Законність – це насамперед провідна правова ідея, покладена в основу всього права загалом, ідея, яка за

допомогою держави втілюється в певних незаперечних вимогах та стає загальнообов'язковою для всіх. Її вимоги мають абстрактний характер і не є прямими вказівками до дії [183, с. 70].

Аналізуючи законність, не можна залишити поза увагою її цілі. Цілі законності – це кінцевий результат, на досягнення якого спрямована дія принципу законності. У сфері застосування норм права до них належать: захист прав людини; недопущення свавілля в роботі суб'єктів застосування норм права; забезпечення правильного (точного) застосування норм права; упорядкування та уніфікація практики застосування правових норм. Цілі принципу законності мають безперервний характер, є взаємопов'язаними і взаємопроникаючими [130, с. 36].

Окрім того, можна виділити такі функції принципу законності: виховну, яка виявляється у впливі на поведінку людини; ідеологічну, що формує ідеологічний аспект; прогностичну, яка спрямовує практику застосування норм права на майбутнє; орієнтаційну, що орієнтує суб'єкта застосування норм права на дотримання вимог, встановлених у чинному законодавстві; стабілізаційну, яка впорядковує процес застосування норм права; уніфікації практики застосування норм права, що шляхом вивчення і узагальнення практики застосування норм права дає можливість враховувати позитивні моменти і недоліки в роботі суб'єктів застосування норм права. Законність має риси управлінського процесу, вона впливає на поведінку суб'єктів правовідносин [184, с. 152].

В. В. Лазарев визначає «законність» як принцип, метод, режим суворого, неухильного дотримання, виконання норм права всіма учасниками суспільних відносин [148, с. 169]. Розглядаючи таке визначення, можна виділити чотири основних ознаки законності, які виражають її зміст, а саме: верховенство закону, доцільність, реальність і єдність. Верховенство закону виявляється в тому, що всі закони повинні відповідати Конституції та іншим законам; підзаконні нормативні акти повинні відповідати законам; акти застосування норм права та діяльність із застосування норм права повинні

відповідати законам і виданим на їх підставі підзаконним нормативним актам; акти індивідуальної поведінки повинні відповідати законам, заснованим на них підзаконним нормативним актам й актам застосування норм права.

Оригінальний варіант концепції законності висловлений Н. І. Матузовим і А. В. Малько [165, с. 419-425]. На їх думку, сутність законності полягає в суворому й неухильному дотриманні та виконанні всіма суб'єктами права чинних законів. До структурних елементів законності відносяться: мета – досягнення суворого й неухильного дотримання і виконання всіма учасниками суспільних відносин норм права; погляди та принципи – зміст і теоретико-світоглядна основа законності; система засобів, прийомів й умов, за допомогою яких досягається здійснення ідей і засад законності; мотивована діяльність людини – елемент законності, що визначає її соціальну природу; критерії оцінки поведінки суб'єктів суспільних відносин – чинне законодавство; юридична основа законності – право та правомірна поведінка учасників суспільних відносин.

Можна виділити основні властивості законності: по-перше, її причинно-наслідкову залежність від соціально-етичних і державно-правових процесів; по-друге, загальнообов'язковість вимог законності для всіх суб'єктів правових відносин; по-третє, високий ступінь абстракції та системності, що пояснюється сукупністю узагальнюючих цієї категорії політико-правових явищ; по-четверте, об'єктивність як наслідок перерахованих вище ознак законності [130, с. 38].

У результаті можна сформулювати загальне визначення законності. Законність – політико-правове явище, що характеризує процес удосконалення державно-правової форми організації суспільства і реалізації ідеї соціальної справедливості шляхом суворого й неухильного дотримання і виконання чинного законодавства [130, с. 40].

Як найповніші та такі, що адекватно відображають значення, зміст і роль законності, такі принципи: єдність законності; гарантованість основних

прав та свобод громадян; невідворотність покарання за вчинене правопорушення; неприпустимість зіставлення законності й доцільності; взаємозв'язок законності та культурності [227, с. 87].

Потрібно вказати на два принципові моменти, які обов'язково слід враховувати при подальшому розвитку теорії законності. По-перше, необхідне узгодження даної конструкції з теорією правової держави, можливе коригування поняття і принципів законності у зв'язку з визнанням глобальнішої концепції. По-друге, основою подальших досліджень у межах теорії законності повинна стати не тільки вимога загальнообов'язковості права як веління верховної, суверенної державної влади, але і вивчення реального процесу дії права. Тут доцільно скористатися досягненнями різних соціологічних та психологічних юридичних концепцій, соціології права. Теорія законності, таким чином, повинна подолати свій дещо ідеалістичний характер: адже стовідсоткової законності не існувало в жодній країні ні в минулому, ні на сучасному етапі.

В. В. Лазарев у своїх працях визначає мету дії принципу законності, а саме: по-перше, в процесі застосування норм права має бути досягнуте повне і точне дотримання всіма суб'єктами покладених на них обов'язків; по-друге, має бути забезпечене повне і реальне здійснення суб'єктивних прав; по-третє, гарантована послідовна боротьба з правопорушеннями; по-четверте, не повинно бути будь-яких порушень вимог закону, свавілля державних органів і посадових осіб [148, с. 163]. Ми згодні з М. М. Козюком, коли він пише, що можна було б сформулювати в теорії законності ще один принцип - принцип вираження суспільних, загальнодержавних, загальнонаціональних інтересів. Хоча насправді цей принцип, зазвичай, мається на увазі в загальному вигляді, однак проблема в тому, що він не завжди має свій нормативний вплив при прийнятті конкретних правових рішень. У законотворчості це виражається в тому, що дуже часто закони виражають приватні інтереси тих чи тих соціальних груп, а ще гірше - конкретних особистостей. Зрозуміло, що таке становище веде до соціальної напруженості, породжує соціальну

несправедливість, правову нерівність [103, с. 62]. Корируючий вплив справедливості утримує законність від перетворення у формалізм і догматизм, гуманізм - в анархію та т. п. [180, с. 18].

Серед суб'єктивних чинників, що впливають на законність у сфері застосування права, першорядне значення має рівень розвитку індивідуальної правової культури суб'єктів цієї діяльності. В якості елементів індивідуальної правової культури слід розглядати: позитивні правові знання; повагу до права; позитивні навички і стереотипи діяльності у сфері застосування права; належний рівень соціально-правової активності. Усі ці складові, взяті в єдності, утворюють основу його професійної діяльності. Узагальнення результатів численних соціологічних досліджень показує, що недостатній рівень розвитку кожного з названих елементів веде до порушень законності в правозастосовній діяльності.

Не застаріли запропоновані в свій час О. П. Коренєвим заходи організаційно-політичного та правового характеру розвитку системи гарантій законності при застосуванні норм права: виховання у посадових осіб почуття політичної відповідальності перед суспільством за доручену справу, а також почуття справедливості й високої правосвідомості; забезпечення відповідності кваліфікації працівника займаній посаді, бо тільки кваліфікований працівник може прийняти в рамках адміністративного розсуду найбільш оптимальне рішення; забезпечення гласності управлінської діяльності, пов'язаної з вирішенням індивідуальних справ, які стосуються прав і законних інтересів громадян, органів та організацій; подальший розвиток засад колегіальності у вирішенні найбільш важливих і складних питань управління; розширення судового нагляду в сфері управління; подальше вдосконалення матеріального й процесуального адміністративного законодавства. Ця діяльність повинна привести до звуження меж адміністративного розсуду правозастосовних органів і посилення юридичних гарантій доцільного застосування норм права; підвищення ролі науки

управління, наукової обґрунтованості управлінських рішень, що виключають суб'єктивізм та волюнтаризм у вирішенні питань управління [113, с. 80-81].

Так, ми погоджуємося з даною позицією і вважаємо, що потрібно підвищувати рівень індивідуальної правової культури посадових осіб, що передбачає проведення цілого комплексу взаємопов'язаних заходів, які включають у себе: правове навчання; правове виховання; науково-обґрунтовану правову пропаганду. Враховуючи обмежені можливості виховного впливу на особистість у сучасних умовах, основний натиск у справі підвищення рівня правової культури посадових осіб повинен бути зроблений на правове навчання. У результаті можна сформулювати загальне визначення законності. Законність – політико-правове явище, що характеризує процес удосконалення державно-правової форми організації суспільства і реалізації ідеї соціальної справедливості шляхом суворого й неухильного дотримання і виконання чинного законодавства.

Наступним принципом є принцип доцільності. Доцільність заснована на точному врахуванні особливостей конкретних фактів і обставин місця та часу застосування правових норм. Норма права – це правило загального характеру, а факти застосування її досить різноманітні. Норма дає юридичні, формально-визначені критерії для висновків, але сама не дає і не може дати висновків із конкретних фактів, для цього потрібно вивчення цих фактів.

Поняття доцільності застосування норм права можна розглядати в двох значеннях. У першому випадку, застосування юридичної норми визнається доцільним тоді, коли воно забезпечує досягнення того соціального ефекту, що заради нього було створено норму. Інакше кажучи, доцільність застосування норм права в цьому розумінні передбачає цілеспрямованість та ефективність такої діяльності. У другому розумінні, поняття доцільності співвідноситься з поняттям оптимальності. Адже вищенаведене розуміння поняття доцільності, на думку П. Рабіновича, не дає відповіді на питання: якому з однаково правомірних у формальному відношенні варіантів поведінки, пропонованих нормою, слід надавати перевагу в конкретній

ситуації? А таке питання постає щоразу, коли суб'єктові застосування норм права доводиться мати справу з нормами, хоча б один зі структурних елементів яких характеризується відносно визначеним змістом [217, с. 45].

Застосування законів має бути не лише формально правильним, але доцільним по суті. Доцільними вважаються ті норми, які відображають об'єктивні закони розвитку суспільства. Але потрібно звернути увагу не тільки на доцільність правових норм, але й обрати найбільш доцільний шлях і засоби реалізації її приписів у життя. Доцільність у застосуванні норм права завжди має спиратися на об'єктивність висновків з даних фактичних обставин справи. Суб'єкти застосування норм права, неухильно виконуючи юридичні приписи, повинні в той же час діяти ініціативно, з максимальним урахуванням особливостей місця і часу виконання, розумно розподіляючи кадри.

Розглядаючи принцип доцільності, потрібно звернути увагу на співвідношення принципу доцільності і принципу законності. При визначених фактичних обставинах компетентний орган не тільки може, але й повинен, юридично зобов'язаний застосувати правові норми. Саме на це звертає увагу М. Г. Александров [9, с. 163]. Але ця позиція заслуговує на критику, тому що неможливо виключати можливість таких випадків, коли компетентний орган має право не застосовувати юридичні норми. До цих випадків належить можливість незастосування правових норм. Незастосування норм права або обмеження застосування окремих юридичних норм може відбуватися в силу загальних принципів права. Це питання розглядалося в роботі П. О. Недбайла, який зазначив, що не можуть застосовуватися формально не скасовані юридичні норми в тих випадках, коли з суспільного життя зникли факти, які підпадали раніше під критерії цієї норми [175, с. 216]. Не підлягають також застосуванню формально не скасовані юридичні норми, що фактично втратили свою силу в результаті наступних змін соціально-економічної і політичної ситуації, змін законодавства.

Заслуговує на увагу думка С. І. Вільнянського, який визначає дерогаторну силу судової практики [46, с. 18]. Дерогаторна сила закону виявляється: в обмеженому застосуванні закону, в тривалому незастосуванні закону, а також у розробці правоположень, які відступають від закону.

Наступним принципом є принцип обґрунтованості застосування правових норм, тобто застосування правових норм, засноване на правильних висновках з фактичних обставин справи, означає їх законне застосування, а необґрунтоване правозастосування, тобто застосування без достатніх для того підстав або без будь-яких підстав, що означає порушення законності. Та навпаки, законне застосування норм права є обґрунтованим, тобто практично – доцільним за даних конкретних умов місця і часу, а незаконне застосування норм права, тобто застосування з порушенням вимог законності, що означає, в той же час, необґрунтоване їх застосування. Законність застосування норми права досягається лише тоді, коли воно є практично доцільним. Принцип обґрунтованості – це підтвердження справи перевіреними і достовірними доказами. По-перше, мають бути виявлені всі факти, які мають відношення до справи. По-друге, всі факти повинні бути перевірені, досліджені й визнані достовірними. По-третє, всі факти, що не доведені або мають сумнівний характер, не беруться до уваги. Рішення, які приймаються суб'єктами застосування норм права, повинні спиратися на міцну фактичну базу – встановлені, достовірні, перевірені факти. Потрібно погодитися здумкою П. О. Недбайла, який розглядає принцип обґрунтованості в єдності з принципом законності [175, с. 276].

Застосування норм права буде правильним лише там і тоді, де і коли фактичний бік справи відповідає законному, а законний бік відповідає фактичному положенню речей. Безумовно, що акт застосування норм права досягає найбільшого позитивного соціального ефекту, коли він приймається на основі глибокого та всебічного вивчення всіх обставин справи. С. С. Алексєєв звертає увагу на те, що докази розглядаються як засіб встановлення істини у справах, де відбувається застосування правових санкцій [13, с. 135].

Процес застосування санкції вимагає доказування, а застосування диспозиції не пов'язане з аналізом фактичної обстановки і глибокого вивчення обставин справи. Однак, творчий характер державного управління не можливо уявити без оперативної самостійності посадових осіб, яка дозволяє їм обирати оптимальний акт застосування норм права. Завдяки визначенню кола інформаційних сигналів, що мають доказове значення, законодавець орієнтує суб'єкта застосування норм права на найбільш раціональні й доцільні дії із з'ясування об'єктивної істини у справі. Докази у справі мають правовий характер, тому що: 1) це тільки ті фактичні дані, які отримані у встановленому законом порядку і передбаченими способами; 2) це тільки ті фактичні дані, які законодавець допускає використовувати в якості таких; 3) це тільки ті фактичні дані, які мають значення для всебічного, об'єктивного і правильного вирішення цієї справи. По-перше, вони повинні містити доказову інформацію. По-друге, мають бути допустимі, отримані законним шляхом. По-третє, вони повинні стосуватися справи. Без стабільного, зрозумілого і широковідомого населенню законодавства неможливо створити в країні атмосферу міцної законності. Обґрунтованість – це застосування норм права на основі встановлених і перевірених фактів. Фактичний бік справи має відповідати законному, а законний бік повинен відповідати фактичному положенню речей. При вивченні та аналізі фактів і обставин з метою правильного застосування до них правових норм потрібно враховувати, що факти, які аналізуються, існують і розвиваються в системі інших життєвих фактів. Тільки всебічний аналіз фактів, всебічний облік відносин, кожного з них окремо гарантуватиме нам утримання від помилок. Проте, як зауважував ще в позаминулому столітті Дж. Стіфен, слід пам'ятати, що ухвалення справедливого рішення - лише половина справи: конче потрібно, щоб справедливим його визнало суспільство [36, с. 5-6].

Обґрунтованість ухвалених рішень є необхідною умовою, яка дає можливість визнати їх справедливими не лише суспільством, але й здійснити нагляд, контроль вищими інстанціями, оскаржувати й опротестовувати

неправосудні рішення зацікавленими особами тощо. Н. Глинська вважає, що обґрунтованість ухваленого рішення становить результат його обґрунтування й передбачає підтвердження правильності всіх висновків, що містяться в конкретному правозастосовному акті, посиленнями на відповідні норми права, сукупністю доказів і взаємопов'язаних із ними переконливих доводів [57, с. 12-15]. Обґрунтування є невід'ємною складовою правозастосовної діяльності, що має динамічний характер, а обґрунтованість - її основоположною вимогою.

Вимога щодо обґрунтованості правозастосовної діяльності стосується всіх стадій правозастосовного процесу, - вважає О. Аверін. Обґрунтованим має бути не лише акт правозастосування, але й сама діяльність суб'єкта застосування норм права [4, с. 169]. Обґрунтованим має бути не лише акт правозастосування, але й сама діяльність суб'єкта застосування норм права [3, с. 80]. М. С. Строгович зазначає, що формальне застосування закону, механічне підлаштування різних фактів під формальні ознаки закону без врахування життєвого випадку та без з'ясування змісту закону являє собою порушення принципу законності так само, як і пряме невиконання закону чи його порушення [246, с. 50].

Перед тим, як застосувати правову норму, потрібно впевнитися в тому, що це передбачене правом діяння, особа, відносини - дійсно існують у даному випадку, а для цього, за загальним правилом, необхідно, щоб риси даного випадку збігалися з ознаками передбаченого діяння. Якщо ж ознаки, зазначені в нормі, дійсно існують у даному випадку, то за кожною особою затверджуються ті ж самі повноваження, обов'язки, заборони чи покарання, передбачені правовою нормою.

П'ятим принципом є принцип ефективності застосування норм права. При аналізі ефективності застосування норм права принципове значення має виявлення критеріїв, що дозволяють обґрунтувати і розкрити реальну ступінь ефективності, її якісні показники на різних стадіях юридичного процесу. Критеріальний підхід дозволяє по-новому підійти до розуміння цього принципу. Для того, щоб зрозуміти перший критерій ефективності

застосування норм права і правотворчості достатньо визначити мету як образ майбутнього закону чи інших нормативних актів. Критерієм, що визначає ефективність правового впливу, виступає ступінь реалізації норми права. Само право ототожнюється з законом. Цей критерій показує, що ефективність права залежить від системи взаємопов'язаних і взаємозалежних норм прав. Вони являють собою визначену ієрархією. Юридична сила кожної з них обумовлена вищестоящою в піраміді правових норм. Ефективність виявляється в ступені реалізації системи самозобов'язання держави. Вона сама себе визначає в законах і одночасно виступає у вигляді джерел правових норм, засобів їх реалізації, а також в якості експерта, що оцінює їх ефективність. Але визначаючи право лише як сукупність правил поведінки, ми змішуємо його сутність з формою держави, з типом політичного режиму. При цьому не враховуються природні права людини, соціальні цінності, потреби й об'єктивні закономірності суспільного розвитку.

Другий критерій ефективності - соціально-ціннісний, структурними компонентами визначення права виступають природне, позитивне і суб'єктивне право. Ціннісний критерій має на меті новий підхід до оцінки мети і правового засобу. Правові засоби, з одного боку, є матеріалізованою формою мети, а з іншого – містять цінність, ознаки і риси. Однак, наявності мети і правових засобів, при всій їх ціннісній орієнтації, недостатньо для того, щоб досягнути волі законодавця. Застосування норм права лише створює підстави для реалізації суб'єктивних прав, а само по собі їх не реалізує. При цьому, під реалізацією правових норм потрібно розуміти фактичне перетворення їх приписів у правомірну поведінку адресатів норм права. Таке твердження вимагає перегляду трактування соціально-правового явища. Вирішення цього питання має принципове значення, оскільки в залежності від розуміння суті застосування норм права визначається його місце в механізмі правового регулювання і, відповідно, підхід до оцінки ефективності.

Ігнорування в діяльності суб'єкта застосування норм права необхідності обліку зовнішніх факторів буде відображатися на реалізації цих правозастосовних рішень. Застосування норм права є особливою діяльністю, яка сама може здійснювати вплив на формування суспільної думки, таким чином, буде встановлюватися певна залежність між ростом якості застосування норм права і збільшенням якості умов, що мають вплив на ефективність реалізації правозастосовних рішень.

Поняття ефективності застосування норм права і її критерії (економічні, соціально-психологічні, часові), запропоновані в дослідженнях, також потребують перегляду, оскільки держава не наділяє суб'єкта застосування норм права всіма належними для реалізації норм права правовими і матеріальними засобами. У зв'язку з цим, саме питання щодо відповідальності суб'єкта застосування норм права за неефективну реалізацію його рішення є відносно спірним. Разом з цим, на наш погляд, під ефективною правозастосовною діяльністю слід розуміти діяльність суб'єктів застосування норм права, яка досягає такої мети норми застосування, що втілюється в момент прийняття акта застосування норм права. Саме тому визначення ефективності правозастосовної діяльності має здійснюватися на підставі такого критерію, як досягнення юридичної мети норми правозастосування, а не соціальної мети, тому що остання досить всеоб'ємна і досягнення її відбувається одномоментно.

На практиці складається картина: не виключені випадки, – писав, М. Д. Шаргородський, коли органи застосування норм права діють бездоганно, але на правотворчому рівні, або будь-якому іншому рівні певні важелі не спрацьовують, і в підсумку бажаний результат не досягнуто [279, с. 145]. Коли ми починаємо характеризувати третій критерій ефективності правового впливу, механізм правореалізації, основою праворозуміння виступає змістовне, системне визначення права. Структурними елементами є не тільки природне і позитивне право в їх взаємозв'язку й взаємообумовленості, але і правові принципи, правова політика, динаміка права, його реалізація,

практичне регулювання суспільних відносин. Відсутність хоча б одного з цих елементів послабляє, руйнує право, внаслідок чого воно втрачає ефективність практичного регулятора поведінки людей.

Таким чином, поетапний критеріальний підхід дозволяє виявити низку критеріїв ефективності застосування норм права. З погляду позитивістського підходу важливе критеріальне значення має норма права, встановлена офіційними органами держави. У той же час, такий підхід не враховує формальну та соціальну складові правових явищ. Критерії соціально-ціннісної обумовленості права дозволяють оцінити ефективність з погляду відповідності правових явищ природно-правовим цінностям, допомагають провести чітку межу між правовим і неправовим законом. За допомогою системного критерію ми можемо виділити як природно-позитивну структуру права, так і механізм його реалізації, зрозуміти, що, в кінцевому рахунку, ефективність правового впливу залежить не тільки від статичної (системи норм), але й від динаміки, оскільки весь зміст - у його дії, практичному регулюванні суспільних відносин. Наведений аналіз розкриває ефективність юридичного процесу зі змістовного боку.

Деякі автори ототожнюють поняття принципів доцільності й ефективності. Ця позиція заслуговує на критику, тому що це взаємозв'язані поняття, але не тотожні. Принцип ефективності полягає ще у тому, що орган застосування норм права зобов'язаний обрати найбільш оптимальний, ефективний варіант з усіх запропонованих правовою нормою. У результаті застосування юридичних норм має бути забезпечене найбільш повне, максимально ефективне досягнення мети юридичних норм у даних конкретних життєвих відносинах.

Наступний – принцип справедливості, який відображає відповідність суспільної думки про прийняте рішення самому рішенню. Від того, наскільки переконливе і морально-виправдане рішення компетентного органу, залежить його авторитет. Принцип справедливості – це етико-юридичний феномен, цінність якого виявляється в процесі застосування норм права, в

досягненні оптимального співвідношення між загальнолюдськими, в тому числі й правовими цінностями, що відповідають рівню економічного, політичного, соціального і культурного розвитку суспільства та які забезпечують успішне вирішення як найближчих, так і перспективних завдань нормативного регулювання [143, с. 9]. Право має регулювати людську поведінку в такий спосіб, зазначає Р. Циппеліус, щоб вигоди й обтяження були розподілені справедливо; суперечливі інтереси були задоволені в порядку, відповідному до їхньої ваги та значущості; ті, хто чинить карані діяння, отримували за них належну відплату, - одним словом, аби при вирішенні конфліктів, які виникають у суспільстві, панувала справедливість [271, с. 93]. Правозастосування є один із засобів забезпечення соціальної справедливості [51, с. 20]. Ще Арістотель уперше з погляду соціологічної позиції представив формально-структурний аналіз ідеї справедливості, диференціювавши її на розподіляючу (політика) і порівняльну (економіка та право). Він вважав, що справедливість є «золотою серединою», тим явищем, яке поєднує законне і рівномірне [21, с. 13]. Як зазначає О. Аверін, досягнення справедливості в процесі застосування норм права залежить не стільки від процесуальної регламентації дій суб'єкта застосування норм права, скільки від рівня правової культури й правосвідомості його самого й інших учасників справи [3, с. 78].

Принцип справедливості – це вимога до актів застосування норм права, він відображає ідею про соціальну справедливість суспільства, означає розуміння правильності рішення з погляду інтересів народу і держави, впевненість особи, яка застосовує норми права, а також оточуючих у тому, що прийняття рішення слугує інтересам людей, а також найбільш послідовно і повно відповідає потребам, інтересам окремих громадян, громадських організацій. Моральний бік, моральна оцінка випадку, що підлягає вирішенню, повинні обов'язково враховуватися при застосуванні норм права, тому що робота державного апарату не може визначатися лише юридичною

значущістю фактів. Справедливість поважається всіма народами як найвища цінність. Це універсальний принцип [131, с. 6].

На думку О. Аверіна, упередженість і справедливість – принципово несумісні поняття [3, с. 82]. Не потрібно ігнорувати правило про те, що право існує не заради самого себе, не для панування ідей, а заради живих людей. Тому, якщо норма справедлива і доцільна взагалі, її потрібно застосовувати таким чином, щоб вона не призводила до несправедливих та недоцільних наслідків. Якщо норма взагалі несправедлива і недоцільна, її потрібно застосовувати таким чином, щоб вона призвела до найменш несправедливих та недоцільних наслідків.

Досліджуючи принцип справедливості, слід зупинитися на його подвійній об'єктивно-суб'єктивній властивості. З одного боку, суб'єкт застосування норм права, приймаючи рішення, керується об'єктивними законами, але робить це через призму власних суб'єктивних поглядів і свого досвіду. Одним з найважливіших умов забезпечення принципу справедливості є дотримання суб'єктом застосування норм права вимог щодо відповідності міри юридичної відповідальності мірі правопорушення, його еквівалентності. Розглядаючи застосування норм права як стадійний, інтелектуальний процес, що складається з певних етапів, слід зауважити, що принципом справедливості суб'єкт застосування повинен користуватися на всіх етапах. Принцип справедливості тісно пов'язаний з принципом законності, оскільки без справедливості законне рішення перетворюється у формальне, позбавлене соціального і гуманістичного змісту й перспективи. Принцип справедливості та принцип обґрунтованості мають одну мету - досягнення істини по справі, яка базується на законі [131, с. 9].

Одним із важливих принципів застосування правових норм є принцип гуманізму. У праві виражаються загальнолюдські цінності - рівноправність усіх людей, соціальна справедливість, свобода особи, тощо. Прийняття рішень на підставі права і з урахуванням принципів справедливості й гуманізму свідчить про високий рівень правосвідомості та правової культури

суб'єктів правозастосування, що суттєво буде впливати на стан законності й правопорядку, розвитку правової демократії, становленню правової держави і громадянського суспільства в Україні. Тільки врахування діалектичної єдності інтересів громадянина та держави, єдність юридичних прав і обов'язків дозволять приймати гуманні рішення як стосовно окремих громадян, так і держави й суспільства.

Підсумовуючи вищеперелічене, можемо виділити такі принципи застосування норм права: принцип верховенства права, принцип законності, принцип доцільності, принцип справедливості, принцип гуманізму.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи все вищевикладене, слід зазначити, що застосування норм права – це організаційно-правовий, управлінський, творчий процес, метою якого є розгляд і вирішення різноманітних індивідуальних справ, що мають юридичне значення, який регламентується спеціальними процедурно-процесуальними нормами та підпорядковується певним принципам (верховенству права, законності, доцільності, ефективності, обґрунтованості, справедливості, гуманності), здійснюється компетентними державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами, в результаті якого створюється акт застосування норм права, тобто приймається рішення у конкретно-індивідуальній справі, є складовою здійснення прав і свобод особи та спрямований на захист законних інтересів особи.

Основні ознаки застосування норм права органами виконавчої влади:

по-перше, ця діяльність виступає необхідною організаційною передумовою реалізації правових норм, є активною, творчою діяльністю, що пов'язана з конкретизацією права, має державно-владний характер; по-друге, це піднормативна діяльність, це своєрідний циклічний процес, який регламентований спеціальними нормами та складається з послідовних стадій і підпорядковується певним загальним вимогам, що забезпечують

верховенство права, законність, справедливість, доцільність, ефективність та гуманність, вона має інтелектуально-юридичні результати, тобто відповідні рішення фіксуються, виявляються зовні у встановленій законодавством формі - в актах застосування права; наділяється контрольною функцією стосовно реалізації права іншими суб'єктами і здійснюється у певних процесуальних формах; по-третє, результативна частина акта застосування норм права відіграє роль юридичного факту, який породжує, змінює, припиняє конкретні правовідносини; по-п'яте, виступає формою управлінської діяльності, що має спеціальні функції, а саме: функцію встановлення юридичного факту, функцію індивідуалізації суб'єктивних прав і обов'язків, забезпечувальну функцію, правовідновлювальну (правокомпенсуючу) функцію, охоронну функцію, регулятивну функцію, функцію прецеденту тлумачення правової норми, функцію прецеденту застосування норм права, функцію гарантування основних прав та свобод людини і громадянина.

Гарантії застосування норм права - це передбачені законодавством засоби, спрямовані на забезпечення правомірності поведінки суб'єктів суспільних відносин. До основних юридичних гарантій застосування норм права належать: правова норма, принципи права, юридична відповідальність та активно-вольові дії організаційного характеру із забезпечення правильного застосування норм права. Займає особливе місце в механізмі правового регулювання.

Особливим суб'єктом застосування норм права є орган виконавчої влади, який має правовий статус, визначений Конституцією і законами України.

Принципи застосування норм права - цілісна система загальних, керівних засад, що виконують функцію загально-нормативних орієнтирів і виступають у якості загальнообов'язкових вимог до застосування норм права. На практиці виділяють такі принципи застосування норм права: принцип верховенства права, принцип законності, принцип доцільності,

принцип обґрунтованості, принцип ефективності, принцип справедливості, принцип гуманності.

Принцип верховенства права – це сукупність правил поведінки, що легітимовані суспільством, базуються на історично досягнутому рівні соціальної етики й виражають ідеї пріоритету природних прав людини над державою, виявляються у верховенстві Конституції та правових законів. Принцип законності – це принцип-законоположення, політико-правове явище, яке характеризує процес удосконалення державно-правової форми організації суспільства і реалізації ідеї соціальної справедливості шляхом суворого й неухильного дотримання і виконання чинного законодавства. Принцип доцільності – це застосування правових норм, що відображають об'єктивні закони розвитку суспільства, обрання найбільш доцільного шляху та засобів реалізації їх приписів у життя. Принцип обґрунтованості – це здійснення застосування норм права на основі встановлених, перевірених фактів, які мають бути отримані законним шляхом, стосуватися даної справи й містити доказову інформацію. Принцип справедливості – це етико-юридичний феномен, цінність якого виявляється в процесі застосування норм права, в досягненні оптимального співвідношення між загальнолюдськими, в тому числі й правовими цінностями, що відповідають рівню економічного, політичного, соціального та культурного розвитку суспільства та які забезпечують успішне вирішення як найближчих, так і перспективних завдань нормативного регулювання. Принцип гуманізму означає реалізацію взаємоповаги держави й особи громадянина, свободи та захисту особи, враховування законних інтересів і потреб як окремих громадян, так й усього суспільства, тільки врахування діалектичної єдності інтересів громадянина й держави, єдність юридичних прав та обов'язків дозволить приймати гуманні рішення як щодо окремих громадян, так і стосовно держави та суспільства.

РОЗДІЛ 2

ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК РІЗНОВИД ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ

2.1. Правовий статус органів виконавчої влади України як суб'єктів застосування норм права

Трансформуючи класичну теорію «розподілу влад», організацію публічної влади в Україні на сучасному етапі слід розглядати як: центральну (державну владу), яка здійснюється за принципом її поділу на три самостійні гілки - законодавчу, виконавчу і судову; місцеву владу - державну (виконавчу) і самоврядну, в системі якої відокремлюються - представницька і виконавча [7, с. 47].

Важливим моментом при дослідженні діяльності органів виконавчої влади із застосування норм права, є розгляд деяких питань про правовідносини, що складаються у цій сфері. Відносинам у сфері застосування норм права притаманні: організаційна оформленість, усвідомленість, нормативно-оціночний характер. У якості складових елементів структури відносин із застосування норм права органів виконавчої влади можна виділити: суб'єкти правовідносин; предмет правовідносин; саму діяльність, яка складає зміст правовідносин; норму як модель правовідносин. Суб'єкт правовідносин - виконавча влада, відносно самостійна гілка єдиної державної влади в Україні - атрибут державно-владного механізму, який побудований за принципом розподілу влади[5, с. 13].

У літературі зустрічаються різні визначення поняття виконавчої влади. У «Політологічному енциклопедичному словнику» міститься визначення, що виконавча влада є однією з трьох гілок державної влади, яка організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої в законах волі суспільства, охорону прав та свобод людини [191, с. 47]. Виконавча влада (англ., executive power/rule) згідно з теорією «розподілу влад» - влада правозастосовна, основною функцією якої є виконання законів,

що приймаються законодавчою владою, тобто парламентом [7, с. 17]. В. Колпаков вважає, що виконавча влада є здатністю держави шляхом управлінської діяльності реалізовувати веління законодавчої влади [108, с. 126]. І. Полянський зазначає, що виконавча влада є державною владою, яка має особливі ланки державного апарату, що спрямовують свою діяльність на реалізацію загальних норм, встановлених суб'єктами законодавчої (представницької) влади з метою регулювання різних боків суспільного життя [196, с. 25]. Виконавча влада - це широка сукупність державних органів та установ, що здійснюють владно-політичні й владно-адміністративні функції [109, с. 128].

Характеризуючи процес застосування норм права органами виконавчої влади, слід звернути увагу на предмет правовідносин із застосування норм права органами виконавчої влади. Предметом правовідносин із застосування норм права органами виконавчої влади є реалізація компетенції органів виконавчої влади [126, с. 13]. Компетенція (лат. *competentia*, від *compete* - взаємно прагну; відповідаю, підходжу) - сукупність предметів відання, завдань, повноважень, прав і обов'язків державного органу або посадової особи, що визначаються Конституцією [234, с. 87]. Аналізуючи норми Конституції України, можна стверджувати, що органи виконавчої влади відрізняються від інших державних органів за своєю компетенцією. Органи виконавчої влади не приймають закони як Верховна Рада, а забезпечують управління економікою всієї країни, вирішують усі управлінські справи [112, с. 20]. Виконавча влада від інших гілок влади відрізняється за своїм призначенням, змістом діяльності. Організовувати реалізацію прийнятих законів - основний обов'язок, що покладається на органи виконавчої влади. Виконавча влада становить широку сукупність державних органів та установ, які здійснюють владно-політичні та владно-управлінські функції у відповідній сфері й забезпечують реалізацію прийнятих законів і рішень на всій території країни. Саме у співвідношенні двох елементів (рішення та виконання) і проходить розподіл між представницькою й виконавчою

гілками влади [108, с.135]. Для виконавчої влади виконання рішень законодавчого органу становить зміст її діяльності.

Відповідно до чинного законодавства Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади; центральними органами виконавчої влади є міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади [112]; виконавчу владу на місцях здійснюють місцеві органи виконавчої влади - місцеві державні адміністрації, які, згідно з ч. 7 ст. 118 Основного Закону, підзвітні й підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня [112]. Органи виконавчої влади мають державно-владні повноваження, без яких «орган держави втратив би свою специфіку, не зміг би виконувати покладені на нього завдання, забезпечити своє призначення у механізмі держави» [112, с. 23]. Обсяг і характер їх повноважень залежать від місця даного органу в системі органів виконавчої влади.

Сьогодні ще недостатньо врегульований правовий статус органів виконавчої влади, їх місце, значення та завдання у системі влади. Потребує уваги питання законодавчого закріплення статусу кожного окремого органу цієї гілки влади. Не можна не погодитися з думкою В. Авер'янова, що «конкретні питання компетенції, організації та порядку діяльності як Кабінету Міністрів, так і інших органів виконавчої влади визначені (або мають бути визначені) в окремих законах про кожний вид органів виконавчої влади. Причому слід враховувати, що найбільший ефект може бути досягнутий при врегулюванні правового становища не тільки окремих органів, а й усієї їх системи» [5, с. 48].

Досить складним залишається на сьогодні питання організації виконавчої влади на місцях. Шляхом прийняття Декларації про державний суверенітет України 16 липня 1990 року [67] було закладено основу концепції поділу влади на три гілки. Законом від 5 березня 1992 року було введено посаду Представника Президента України, який відповідно до ст.1 Закону був главою місцевої державної адміністрації в області, містах Києві, Севастополі, районі, районі міст Києва та Севастополя. Представники

Президента України в областях, містах Києві і Севастополі призначалися та звільнялися з посади Президентом України і йому підпорядковувалися. Представників Президента України в районах, районах міст Києва і Севастополя призначав і звільняв з посади Президент України за поданням Представника Президента України в області, містах Києві і Севастополі [208]. Ці кандидатури обов'язково мали бути погоджені з відповідними Радами народних депутатів. Усе це мало сприяти створенню єдиної системи органів виконавчої влади на чолі з Президентом України, який одночасно був главою виконавчої влади. Указом Президента України від 14 квітня 1992 року було затверджено Положення про місцеву державну адміністрацію, у пункті 2 зазначалося: «Місцева державна адміністрація є системою органів державної виконавчої влади, які утворюються відповідним Представником Президента України або входять до складу адміністрації за принципом подвійного підпорядкування. Місцеві державні адміністрації підпорядковуються Президенту України, а також Кабінету Міністрів України з питань, що належать до його компетенції, якого місцева державна адміністрація була системою органів державної виконавчої влади» [207].

Місцева державна адміністрація стала правонаступником виконавчих комітетів відповідних Рад народних депутатів щодо прийнятих ними рішень, зобов'язань та покладених на них законодавством обов'язків у тій їх частині, яка не суперечила б Закону України «Про Представника Президента України» та Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Головною метою становлення інституту Представника Президента України і місцевих державних адміністрацій була спроба поєднання централізації та децентралізації в управлінні суспільством і державою. Але це призвело до певного протистояння цих органів, оскільки владні структури не були готові до розмежування повноважень у такий спосіб. У 1994 р. ця проблема набула особливої гостроти і тому, з метою її вирішення було прийнято Закон України «Про формування місцевих органів влади і місцевого

самоврядування» [210]. Законом передбачалося припинення повноважень Представників Президента України на місцях і місцевих державних адміністрацій після виборів депутатів, голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних Рад, замість удосконалення моделі наявних місцевих державних адміністрацій і вирішення питань щодо чіткого розмежування об'єктів державної та комунальної власності, замість проведення розмежування повноважень між відповідними органами. Виконавчу владу на місцевому рівні мали здійснювати виконавчі комітети і голови відповідних рад. Відбувся процес повернення до «радянської» системи побудови органів виконавчої влади. Після укладення Конституційного Договору між Верховною Радою України і Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» почався другий етап у формуванні місцевих державних адміністрацій [206].

Розвиваючи положення Конституційного договору, Указом Президента України від 21 серпня 1995 року затвердили Положення про відповідні державні адміністрації – Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію і Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію [193]. У Положеннях зазначалися засоби контролю за органами місцевого самоврядування. Положення продовжували діяти і після прийняття Конституції 1996 р., а втратили чинність тільки після прийняття у квітні 1999 р. Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [205].

Новостворена система цих органів мала би «ефективно здійснювати покладені на них функції і продуктивно взаємодіяти з органами місцевого самоврядування» [42, с. 1]. Але місцеві державні адміністрації очолювали вже голови, а не Представники Президента України. Змінено було і процедуру щодо їх призначення. Голови місцевих державних адміністрацій могли тільки через звернення до суду скасувати акти органів місцевого

самоврядування, прийняті в межах делегованих повноважень. Хоча відповідно до Конституції України Президент України вже не є главою виконавчої влади, у нього залишаються основні важелі щодо формування місцевих державних адміністрацій, зокрема згідно зі ст.118 Конституції він призначає голів місцевих державних адміністрацій України за поданням Кабінету Міністрів України. Разом з тим, голови місцевих державних адміністрацій під час здійснення своїх повноважень відповідальні перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Така «подвійна залежність» може мати негативні наслідки, особливо під час виборчих перегонів [134, с. 48].

Посилено роль місцевих державних адміністрацій було згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території» від 24 травня 2013 року [202]. Цей Указ наділяв голів місцевих державних адміністрацій значними контрольними повноваженнями за територіальними органами центральних органів виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Усе це не сприяло забезпеченню впровадження принципу децентралізації влади і належної співпраці на рівні місцевих органів публічної адміністрації. Законодавець закріпив за місцевими державними адміністраціями значне коло контрольних повноважень, зокрема за органами місцевого самоврядування.

Відповідно до ст.119 Конституції України головне спрямування функцій контролю має полягати у забезпеченні Україною виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади вищого рівня, забезпечення законності й правопорядку, додержання прав і свобод громадян, що передбачено Конституцією України. Але через відсутність чіткого розмежування власних повноважень органів місцевого самоврядування це негативно позначається на взаємовідносинах з місцевими державними

адміністраціями і співпраці цих органів. Проте місцеве самоврядування має стати «організаційно-правовим механізмом урядування, завдяки якому територіальні колективи безпосередньо та через обрані ними органи здійснюють публічні функції, спрямовані на розв'язання місцевих проблем» [112, с. 23]. Тому, на нашу думку, за місцевими державними адміністраціями слід залишити функції забезпечення координації місцевих органів виконавчої влади, але слід обмежити їх вплив на виконавчі органи місцевого самоврядування. Саме в порядку адміністративного судочинства має відбуватися вирішення спорів щодо розмежування компетенції. Проблеми, які виникли у взаємовідносинах місцевих органів публічної адміністрації, призвели до необхідності проведення в країні адміністративної реформи як «комплексу політико-правових заходів, які полягають у структурних, функціональних та державно-службових перетвореннях.... з метою перетворення її з владно-репресивного механізму на організацію, що служить суспільству» [113, с.7].

Значна увага на сьогодні приділяється забезпеченню поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. Шляхом децентралізації забезпечується цілісність держави з одночасним розширенням прав і обов'язків територій. Саме тому необхідно провести розмежування та збалансування повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади. З цією метою запропоновано законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» 2015 р. [199], відповідно, у ст. 118 законопроекту Конституції передбачено замість місцевих державних адміністрацій запровадити посаду префекта. Проте аналіз нової редакції ст. 118 і ст. 119 дають підстави стверджувати, що відбулася заміна лише понятійного апарату.

Система місцевих державних адміністрацій була замінена системою посад префектів. Жодних змін не відбулося у порядку призначення префектів порівняно з головами місцевих державних адміністрацій. Практично не

змінилися завдання префекта порівняно з місцевими державними адміністраціями, за винятком нового положення про те, що префект на відповідній території «спрямовує і організовує діяльність органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації» (п. 4 ст. 119 законопроекту). Статус префектів має бути врегульовано на рівні закону. В законопроекті зазначено, що префекти є державними службовцями.

Тривалий час залишалося дискусійним питання про те, чи голови місцевих державних адміністрацій є державними службовцями, чи політичними діячами. Ю. П. Битяк наголосив, що необґрунтованим є висловлювання про зарахування голів місцевих державних адміністрацій до політичних діячів лише на тій підставі, що строк їхніх повноважень обмежується строком повноважень Президента України і Кабінету Міністрів України. Він звернув увагу, що ключовою має бути та підстава, що голови місцевих державних адміністрацій не визначають державну політику, а лише здійснюють її в межах відповідного регіону [30, с. 61]. У ст. 25 Закону України «Про державну службу» 1993 р. серед посад державних службовців передбачено посади голів місцевих державних адміністрацій. Саме тому питання щодо запровадження нової посади – посади префекта на місцевому рівні публічної адміністрації потребує серйозного доопрацювання. Звертала увагу на інститут префекта як одноособового органу виконавчої влади Г. Ткач [255, с. 77]. Має бути визначено відповідальність префекта за виконання своїх повноважень перед Урядом. Також слід переглянути систему місцевих державних органів, зокрема виникає сумнів у доцільності існування районних державних адміністрацій, а відтак і префектів на цьому рівні. Визначаючи повноваження, необхідно провести розмежування з органами місцевого самоврядування та скоротити їх, залишивши ті повноваження, які забезпечать можливість здійснення контролю за законністю і додержанням прав та свобод громадян, координації діяльності місцевих органів публічної

адміністрації. І. Б. Коліушко говорив про те, що «обласні державні адміністрації варто залишити, але переназвати і залишити повноваження, оскільки потрібен контроль за законністю, і це можуть зробити тільки державні адміністрації» [104, с. 23].

Слід якнайшвидше ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс, а також реформувати систему надання адміністративних послуг. Зокрема, необхідно розробити та прийняти Закон «Про адміністративний збір» для впорядкування відносин громадян з органами державної адміністрації щодо оплати адміністративних послуг [104, с.32]. Потрібно, по-перше, розмежувати повноваження органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування; по-друге, скоротити роздуті штати чиновників, що позитивно вплине на зменшення бюрократії; сформувати оптимальну систему органів, діяльність якої має забезпечити своєчасне та якісне надання адміністративних послуг населенню. Саме протистояння між органами публічної адміністрації – прояви двовладдя на місцевому рівні – призводить сьогодні до неякісного забезпечення прав населення, є причиною появи корупції, складності отримання адміністративних послуг.

Виконавча влада має універсальний характер і в часі, і в просторі, тобто здійснюється безперервно й скрізь, де функціонують людські колективи. Ця гілка влади має предметний характер. Аналіз нормативно-правової бази засвідчив, що на сучасному етапі в Україні загалом сформовано систему законодавства з питань, які регулюють інформаційні відносини між органами державного управління та громадянами. Здійснюється впровадження системи електронного уряду, що сприятиме підвищенню рівня ефективності адміністративного управління, як у внутрішньому (апаратному) середовищі, так і в регулюванні суспільних процесів.

Найважливішими чинниками, як вважає І. І. Колосовська [106, с. 3], які формують імідж органів виконавчої влади, а саме – місцевих державних адміністрацій, за оцінками експертів, є: якість послуг, що

надаються; рівень компетентності працівників; діяльність місцевої державної адміністрації у вирішенні соціальних проблем; імідж голови адміністрації; дотримання державними службовцями етичних норм. Саме ці складові моделі іміджу місцевої державної адміністрації, як органу виконавчої влади на місцевому рівні, найнижче оцінені експертами.

На сучасному етапі державотворення в Україні слід переглянути систему державного управління, оновити й пристосувати органи виконавчої влади в регіонах України до нових соціально-економічних і суспільних відносин. Основною метою Концепції адміністративної реформи в Україні є формування системи державного управління, яка має стати ближчою до потреб і запитів людей, головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Переформатування державного управління має торкнутися як центральних, так і місцевих органів виконавчої влади. Слід оптимально поєднувати локальні й загальнодержавні інтереси, проводити конкретну державну політику в управлінні регіоном, таким чином можна буде вирішити вищезазначену проблему [255].

Хоча питання децентралізації органів державної виконавчої влади досліджується досить активно, але існує низка проблем, що гальмують цей процес: відсутність чіткої межі між розподілом повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відсутність достатньої податкової бази місцевого самоврядування, яка була б спроможною забезпечувати надання базових послуг населенню; залежність регіонів від рішень центральних органів виконавчої влади; низький рівень залучення приватних осіб і недержавних організацій до процесу соціально-економічного розвитку та надання послуг; відсутність розвитку механізмів участі громадян у здійсненні політики. Наслідком є виникнення диспропорції територіального розвитку країни, низький рівень доступності та якості базових послуг для населення на місцях [258, с. 7].

Для забезпечення децентралізації державного управління необхідне правове регулювання на законодавчому рівні. Законодавча основа

децентралізації виконавчої влади в Україні має бути забезпечена на трьох рівнях: а) конституційно-правовому, який стосується положень чинної Конституції, проєктів змін і доповнень до неї в частині територіальної організації державної влади й місцевого самоврядування, а також конституційних законів щодо цієї сфери [33, с. 181]; б) законодавчо-спеціалізованому, на якому передбачається прийняття пакету законопроєктів про самоврядування громади; в) законодавчо-галузевому, на якому мають бути врегульовані окремі аспекти реформування місцевого самоврядування у різноманітних сферах (бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства) [213, с. 183]. Управлінці кожної адміністративно-територіальної одиниці повинні розуміти, що саме від активності з реалізації власних програм залежить добробут її жителів. На жаль, в Україні сьогодні очевидною є ситуація, коли кожна місцева влада наповнює передусім державний, а не місцевий бюджет, і в підсумку може сподіватися лише на трансферти чи дотації з центру, що стимулює окремі регіони не до роботи, а до пасивного очікування державного фінансування.

На прикладі м. Вінниці спробуємо дослідити питання децентралізації органів виконавчої влади. З одного боку, органи державної виконавчої влади мають підтримувати місцеві проєкти щодо вирішення питань життя громади, а, з іншого боку, жителі громад мають бути орієнтовані на самостійне розв'язання проблемних питань регіонів, які не належать до прямої компетенції держави. Також необхідно чітко розмежувати сфери діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на основі: однозначного законодавчого розмежування понять «повноваження виконавчої влади» і «повноваження місцевого самоврядування»; трансформації місцевих державних адміністрацій у контролюючі органи влади; формального закріплення та фактичного дотримання принципу субсидіарності, через що зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути вилучені й передані до

відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади. Якщо органи державної виконавчої влади будуть в змозі обмежити свою владу шляхом передачі частини повноважень органам місцевого самоврядування, це сприятиме розвитку громадянського суспільства в Україні [134, с. 48].

В українській науці суттєва увага приділяється проблемам організації і функціонування органів виконавчої влади, але відсутня теорія діяльності органів виконавчої влади в регіоні як важлива складова державного управління України. [134, с. 49].

Виконавча влада не реалізується сама по собі, вона завжди втілюється в діях, які відображають її зміст і специфіку державних органів, що її реалізують. Дана умова найчастіше застосовується до органів виконавчої влади, тому що саме вони реалізують її повсякденно і в багатоманітних формах.

При з'ясуванні поняття «форма» слід звернутися до філософії. З погляду філософії категорія «форма» тісно пов'язана зі «змістом». Ці категорії співвідносяться між собою як антиподи: під «формою» слід розуміти зовнішній вираз, а під «змістом» - внутрішнє наповнення явища. Форма є зовнішнім виразом змісту. Відповідно до діяльності органів виконавчої влади, форма - це спосіб виразу її державно-правового змісту, тобто всіх властивостей, насамперед юридичних, які характеризують її як специфічну гілку єдиної державної влади. Підсумовуючи вищесказане, можна зробити висновок про те, що в діяльності виконавчої гілки влади можна розрізняти організаційну форму, її апарат, юридичну форму - адміністративне право. В. М. Безденежних звертає увагу на те, що форма адміністративної діяльності - це зовнішній прояв змісту управлінської роботи, засіб його виразу і практичного змісту [28, с. 103]. Ю. М. Старілов говорить про те, що форма управління - це зовнішній вираз практичної реалізації функцій і методів управління, управлінський вплив конкретних дій, що виконуються в процесі здійснення державної виконавчої влади,

адміністративної діяльності [245, с. 13]. У зв'язку з цим, під формою публічного управління слід розуміти зовні виявлену дію органу виконавчої влади, посадової особи органу виконавчої влади, яка здійснюється в межах їх повноважень і спричиняє певні юридичні наслідки. Подібні форми управління називаються адміністративно-правовими [127, с. 25].

Правова форма державного управління відрізняється від інших правових форм діяльності держави (законодавчої, правосуддя) тим, що за допомогою цієї форми організовується виконання завдань і функцій управління на основі й задля виконання законів. Характерні риси правових форм державного управління полягають у тому, що в них найбільш виразно виявляється державно-владний, виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер органів виконавчої влади, їх посадових осіб [267, с. 223]. Застосування адміністративно-правових норм здійснюють усі без винятку державні органи, органи регіонального і місцевого самоврядування, громадські об'єднання, що мають державно-владні повноваження (або їх посадові особи). Але якщо для органів виконавчої влади застосування норм адміністративного права - основна частина їх правової діяльності, то для інших суб'єктів - це додаткова діяльність, пов'язана із застосуванням норм інших галузей права (кримінального, цивільного і т. п.).

Застосування норм права органами виконавчої влади – це насамперед застосування її диспозиції. Застосування являє собою юридично значущу державно-управлінську діяльність тільки тоді, коли воно відбувається на підставі правових норм і в порядку, передбаченому юридичними нормами. Цими нормами є адміністративно-процесуальні норми. З ними пов'язано існування адміністративного процесу. Цим поняттям охоплюється порядок діяльності державних органів (уповноважених громадських організацій) щодо застосування норм права з метою організації і регулювання управлінських відносин. Здійснення застосування норм права різних галузей права органами виконавчої влади з метою реалізації та регулювання управлінських відносин індивідуального характеру шляхом встановлення,

зміни або припинення прав і обов'язків учасників цих відносин у конкретній життєвій ситуації: як всередині так і зовнішній сфері діяльності є структурою адміністративного процесу [136, с. 57].

Застосування адміністративно-правової норми, незалежно від ініціатора цього застосування, завжди є організаційно-правовою діяльністю державних структур, яка досить часто пов'язана з втручанням у сферу прав і інтересів громадян й інших учасників управлінських відносин. Це вимагає здійснення такої діяльності на законній підставі та в порядку, регламентованому адміністративно-процесуальними нормами. Цим нормам властиві дві основні ознаки: по-перше, вони регулюють відносини, що виникають у сфері державного управління (незалежно від того, хто є обов'язковою стороною цих відносин); по-друге, вони регулюють не всі державно-управлінські відносини, а лише ті, які виникають у зв'язку з необхідністю вирішення конкретної життєвої ситуації, тобто рішення конкретної справи [124, с. 76].

2.2. Стадії застосування норм права органами виконавчої влади

Застосування норм права здійснюється відносно конкретної юридичної справи. У теорії під юридичною справою розуміють ситуацію, для вирішення якої потрібне винесення індивідуального акта застосування норм права. За своєю формою юридична справа являє собою ту або іншу сукупність документів, паперів, що були підготовлені заявником, складені посадовою особою, яка веде справу. Для того щоб винести законне, обґрунтоване, доцільне, гуманне, ефективне і справедливе рішення по справі, суб'єкт застосування норм права повинен зробити таке: пройти всі стадії застосування норм права. Сукупність дій посадової особи або державного органу, спрямованих на вирішення певної задачі застосування норм права, є стадією правозастосовного процесу. Кожна стадія, яка є відносно відокремленою частиною правозастосовної діяльності, знаходиться в тісній взаємодії з іншими стадіями. Лише послідовне і правильне здійснення кожної

стадії забезпечує успіх застосування норм права загалом [129, с. 48]. Процес застосування норм права є системою послідовних, однорідних груп, стадій правозастосування. Хоча на практиці окремі дії, що відбуваються в процесі застосування норм права, є досить близькими і взаємно переплітають та обумовлюють одна одну, але теорія виділяє їх в окремі стадії.

Основні стадії виражають логіку застосування норм права, тобто ті ключові моменти, які відображають творчий зміст і соціально-юридичні функції. На даний час найширше визнана концепція триелементної структури правозастосовної діяльності, прибічниками якої є С. Алексєєв, І. Бенедик, Ю. Бро, В. Горшенєв, І. Дюрягін, В. Лазарєв та ін. На їх думку, елементами структури правозастосовної діяльності виступають: встановлення фактичних обставин справи; вибір та аналіз норми, що підлягає застосуванню, та ухвалення рішення і його належне оформлення [29, с. 16; 37, с. 64].

М. Александров, окрім зазначених вище, виділяв такі стадії, як: визначення юридичної сили нормативного акта й перевірка правильності його тексту; з'ясування змісту норми; тлумачення норми [8, с. 123]. П. О. Недбайло додатково виокремлював стадію фактичного виконання ухваленого рішення [175, с. 345]. Я. Михалюк пропонувала визнавати окремими стадіями не лише здійснення фактичних дій, спрямованих на забезпечення фактичної реалізації виданого акта, але й контроль за фактичним виконанням виданого акта правозастосування [169, с. 37]. Крім того, на думку М. Авдюкова, М. Гурвича, П. Лупінської, П. Недбайла, В. Новицького та інших, установлення фактів і їх юридична кваліфікація мають розглядатися як єдина стадія правозастосовної діяльності [2, с. 87-88; 64, с.93; 156, с. 19; 175, с. 222-223; 180, с. 62-64].

В. Горшенєв та І. Дюрягін запропонували «ad hoc» концепцію «ступеневого» правозастосування, зазначивши, що в переважній більшості випадків правозастосовна діяльність завершується виданням індивідуального акта, а його виконання - то вже справа іншого суб'єкта правозастосування й наступного правозастосовного провадження [62, с. 23]. Слід розмежовувати стадії логічної послідовності дій з видання окремого акта застосування права

і стадії функціонального характеру, тобто етапи розгляду справи, які знаходять втілення в численних правозастосовних актах та спрямовані на досягнення єдиного кінцевого результату, що зумовлений цілою низкою правових норм, вважав І. Дюрягін [76, с. 137].

Заслуговує на критику думка Д. О. Бочарова, який пропонує об'єднати встановлення фактичних обставин справи та вибір належної до застосування норми в рамках єдиної стадії акта застосування правової норми, що має, на його думку, функціональну підставу й загалом не суперечить концепції тристадійної логічної послідовності. На відміну від стадій логічної послідовності, що визначаються з огляду на будову силогізму [36, с. 48], та функціональних стадій «ступеневого» правозастосування, «функціональні» стадії акта застосування правової норми пропонується виокремлювати, враховуючи потребу здійснювати конкретизацію сфери застосування й сфери нормування правової норми в перебігу її застосування. На першій стадії, як вважає автор, яка може бути умовно названа стадією формування правової позиції, здійснюються одночасна конкретизація сфери застосування правових норм «знизу» і «зверху» (в термінології О. Черданцева), на другій, завершальній стадії, - конкретизація їх сфери нормування. Традиційна назва другої стадії - стадія вирішення справи. У функціональному аспекті акт застосування правової норми, на думку Д. О. Бочарова, доцільніше розглядати як двостадійний: на першій стадії формується правова позиція уповноваженого на правозастосування суб'єкта, тобто відбувається формування фактичної й юридичної основ справи, на другій стадії правова позиція реалізується у владному рішенні (індивідуальному акті). При тому здійснюється конкретизація сфери нормування обраної правової норми, через що абстрактно окреслені вимоги (можливості) перетворюються на суб'єктивні права та обов'язки конкретних суб'єктів [36, с. 49]. Ми не погоджуємося з даною думкою тому, що кожна стадія процесу застосування норм права, по-перше, має свою мету; по-друге, має свої особливості; по-третє, відрізняється колом учасників; по-четверте, специфікою норм, які її

регламентують. Якщо на першій стадії процесу застосування ставиться питання: починати процес застосування чи ні; на другій стадії процесу застосування норм права потрібно визначити правову норму, яку слід застосувати для правильної юридичної кваліфікації; на третій стадії слід ухвалити законне, обґрунтоване, доцільне й ефективне рішення по справі.

У своїх роботах російський учений В. С. Нерсисянц виділяє три стадії застосування норм права: 1) встановлення фактичних обставин справи; 2) юридична кваліфікація фактичних обставин справи; 3) прийняття рішення у справі [178, с. 483]. Він вважає, що всі дії суб'єкта застосування норм права на всіх стадіях - це передбачені нормами права, що застосовуються, юридичні дії для визначення юридичного значення відповідних фактичних обставин справи і прийняття по ній юридичного рішення. Тому фактичні та юридичні аспекти застосування норм права і справи, яка вирішується, тісно взаємопов'язані між собою на всіх стадіях застосування норм права. Юридичне завжди має бути обґрунтовано фактичним, а фактичне - встановлено в його юридичній значущості. Цікаву думку мають російські вчені С. О. Комаров і О. В. Малько. Вони розглядають застосування норм права як певний процес, який має здійснюватись в жорстко-регламентованих нормами права межах. С. О. Комаров і О. В. Малько виділяють три стадії правозастосовного процесу: встановлення фактичної основи справи; встановлення юридичної основи справи; рішення [110, с.323].

Ми також звертаємо увагу на існування трьох стадій процесу застосування норм права. На першій стадії має встановлюватися об'єктивна істина у справі, тому що застосування норм права буде обґрунтованим лише тоді, коли фактичні обставини справи будуть проаналізовані з достатньою повнотою й достовірністю. Тобто, мова йде про збір усієї юридично значущої інформації, яка стосується справи [125, с. 72].

Характеризуючи об'єктивну істину, потрібно погодитися з думкою М. Г. Александрова, який вважає, що при застосуванні норм права мова йде не про співвідношення абсолютної і відносної істини як філософської категорії

про повне пізнання світу, а про об'єктивну істину конкретного життєвого факту [8, с. 163]. На другій стадії суб'єкт застосування норм права має зробити юридичну кваліфікацію. На третьому етапі потрібно прийняти рішення і винести акт застосування норм права. Саме в рамках цього етапу вирішується доля справи, й від того, які висновки будуть сформульовані в ході справи, залежить подальший розвиток правовідносин. Ми вважаємо, що два перших етапи є підготовчими стадіями застосування норм права. Винесення рішення є завершальною і, разом з тим, основною стадією. Після цього воно має бути виконане й конкретні суспільні відносини реально врегульовані.

Якщо звернути увагу на праці вітчизняних українських учених, то П. М. Рабінович виділяє такі стадії процесу застосування норм права: 1) встановлення юридично значущих фактів і пошук правової норми, яку слід застосувати до них; 2) перевірка правильності та достовірності тексту, визначення меж дії і юридичної сили правової норми; 3) з'ясування змісту правової норми; 4) прийняття рішень у справі; 5) оформлення рішення в акті застосування правової норми [218, с. 138]. Тобто автор більш детально розглянув другу й третю стадії процесу застосування норм права: юридичну кваліфікацію і прийняття рішення у справі, які розділив ще на дві стадії. Ми не поділяємо думку автора, оскільки й пошук правової норми, і з'ясування змісту правової норми, і перевірка достовірності та правильності тексту правової норми, на нашу думку, є однією стадією процесу застосування норм права - юридичною кваліфікацією.

У своїх працях російський учений В. М. Сиріх виділяє п'ять стадій правозастосовної діяльності [237, с. 267].

У процесі доказування потрібно: 1) визначити коло фактів, які потрібно з'ясувати; 2) зібрати і дослідити докази; 3) оцінити докази, тобто визначити ступінь правдивості свідчень, отриманих у справі, та визначити можливість прийняття законного й обґрунтованого рішення на основі цих доказів. Ураховуючи виявлені та оцінені обставини у справі, здійснюється пошук

норм права, необхідних для вирішення справи. Цей процес включає в себе: 1) виявлення джерел, які містять необхідні норми права; 2) з'ясування їх змісту з використанням усієї системи методів тлумачення права, виявлення достовірності джерел. Пошук необхідних норм права відбувається від загального до спеціального - спершу визначається галузь законодавства, потім - інститут, а в його темах встановлюються конкретні нормативно-правові приписи. Юридична кваліфікація являє собою самостійну стадію правозастосовної діяльності. На цій стадії виноситься висновок про те, наскільки виявлені у справі обставини підпадають під дію конкретної норми права і породжують передбачені нею права й обов'язки, інші юридично значущі результати. Кваліфікація здійснюється за правилами логічного силлогізму. Велику посилку являє норма права. Найважливіше значення має гіпотеза норми, що встановлює коло життєвих обставин, наявність або відсутність яких є підставою для застосування цієї норми права. Малу посилку являють собою виявлені факти у справі. Ці факти повністю чи частково повинні співпадати з системою обставин, закріплених у гіпотезі норми [46, с. 16]. Саме їх співпадіння береться за основу висновку про те, що реальні життєві обставини породжують наслідки, передбачені диспозицією чи санкцією норми права. Процес застосування норм права завершується винесенням акта застосування норми права. Такий акт закріплює права й обов'язки осіб, що виникли в них у зв'язку з фактами, які відбулися раніше і були встановлені суб'єктом застосування норм права. Рішення має загальнообов'язкове значення і підлягає безпосередньому й точному виконанню державними органами, організаціями і громадянами.

Невиконання акта застосування норм права є правопорушенням. Протягом процесу застосування норм права суб'єкт застосування норм права має вирішити одночасно декілька завдань: здійснити збір фактів, встановити норми права, необхідні для вирішення справи, здійснити кваліфікацію. Розподіл правозастосовної діяльності на стадії знаходить своє виправдання через пізнавальну мету, для того щоб більш детально вивчити предмет,

явище потрібно його першочергово розподілити на складові частини і вивчити ці частини окремо. Процес застосування норм права має подвійну спрямованість, поєднання аналітичної та синтетичної функцій пізнання під час пізнавально-оціночної діяльності. Суб'єкт застосування норм права здійснює перехід від конкретних фактичних обставин до абстрактних юридичних норм, а потім навпаки: застосовуючи абстрактну правову норму до конкретної життєвої обставини. Для того щоб з'ясувати питання щодо стадій процесу застосування норм права, потрібно враховувати, що конкретні правозастосовні процеси відрізняються один від одного як за складом учасників, так і за організаційно-правовими формами та способами здійснення. В одних випадках, застосування норм права - це дія посадової особи, яка має нескладний характер і не потребує особливої процедури для з'ясування життєвої ситуації та її юридичного вирішення, а в інших випадках, застосування норм права є складним послідовно розвиваючим комплексом правореалізуючих дій і актів різноманітних його учасників, у якому владні й організаційні дії і акти посадових осіб органів держави визначають його виникнення, хід та завершення. Ці дії базуються на нормативно-правових приписах і забезпечуються у формі відповідних актів - документів.

Правова форма впорядковує дії суб'єктів застосування норм права, надає цим діям юридичну визначеність і забезпечує сувору послідовність їх здійснення. Складна динамічно розвинута структура багатьох правозастосовних процесів обумовлюється колом причин, у тому числі, необхідністю участі в їх здійсненні декількох державних органів, що забезпечує найбільш повне й об'єктивне з'ясування обставин справи і винесення правомірного рішення у цій справі. Кожна стадія процесу застосування норм права відрізняється від наступної безпосередніми завданнями, колом їх учасників, специфікою норм, які регламентують її. У той самий час, вони є взаємопов'язані загальною метою і принципами процесу. Відсутність чітких методологічних позицій при з'ясуванні поняття,

сутності й призначення стадій правозастосовного процесу призводить до того, що в основу його розподілу покладаються різні критерії, ознаки чи, взагалі, ці ознаки залишаються не з'ясованими. Це обумовлено недостатньою теоретичною базою управлінських аспектів процесу застосування норм права. М. С. Кельман, О.Г. Мурашин, П.М. Хома виділяють три стадії: 1) встановлення та аналіз фактичних обставин справи (фактична основа); 2) вибір норми права та її аналіз - перевірка достовірності й правильності тексту норми; аналіз її юридичної сили та дії в часі, у просторі, за колом осіб; тлумачення норми; 3) прийняття рішення у справі [89, с. 311].

М. А. Вороніна також звертає увагу на три стадії правозастосовного процесу. Авторка вважає, що першою стадією цього процесу є встановлення фактичних обставин справи, які мають юридичне значення і пов'язані з рішенням юридичної справи по суті. Ці факти встановлюються за допомогою доказів, які повинні бути отримані законним шляхом і в законному порядку. Результатом доказування є відтворення, реконструкція всіх або частини обставин справи, що має вирішальне значення для правильного застосування права. Тому в процесі збирання, оцінки доказів слід керуватися вимогами належності, об'єктивності, повноти, істинності. Другою стадією є вибір і аналіз правової норми. Вона містить дії з відшукування юридичної норми, яка відповідає обставинам на першій стадії, і підлягає застосуванню. На цій стадії має проводитися перевірка юридичної чинності норми права з погляду її дії, а також виявлення змісту норми. При цьому, М. А. Вороніна звертає увагу на те, що потрібно застосовувати загальне правило: «закон та інші нормативно-правові акти здебільшого зворотної дії у часі не мають» [50, с. 18].

Але якщо звернутися до праць одного із засновників російської школи загальної теорії держави і права М. Коркунова, то можливо з'ясувати питання про співвідношення і застосування законів, які приймаються в різних державах чи в різний час. Він звертає увагу на те, що закон може бути застосовано лише до тих фактів, які підпадають під його дію. Для вирішення

цього питання існує два принципи: по-перше, можна застосовувати закон, що діяв на момент здійснення певного діяння, а можна - той закон, який діє на момент прийняття рішення. Кожен з цих принципів має свої позитивні й негативні риси. Якщо застосувати закон, що діяв на момент здійснення певного діяння, то, з одного боку, підтримується авторитет держави і закону, зміст яких неможливо навіть передбачити. Час та місце обговорення фактів не залежать від випадкових обставин або від зацікавлених осіб, якщо певний факт здійснився, він залишиться все тим же фактом, і це не буде залежати від того, буде він обговорюватися французьким судом чи українським, у цьому разі чи в наступному. Закон, у сфері дії якого стався певний факт, є ніби частиною навколишньої і визначальної для здійснення факту атмосфери. Держава буде підривати свій авторитет, коли буде визнавати зворотну дію закону, тому що вона буде скасовувати ті закони, які нею ж підписувалися в момент здійснення певного факту, відхиляючи безумовну обов'язковість усіх законів. Будуть скасовуватися такі принципи, як суб'єктивність, загальність і безпристрасність. Коли приймаються закони для застосування їх тільки до майбутніх фактів, невідомо, до чого саме їх потрібно буде застосовувати, кому вони будуть слугувати, проти кого повернуться на практиці, й тому суб'єктивні особисті погляди відступають перед об'єктивними. Якщо застосовувати інший принцип, то, з одного боку, діють принципи ясності, простоти, визначеності. Старі закони втрачають свою силу, а суд та інші органи держави застосовують нові закони, які вони добре знають. Замінюючи старі закони новими, державна влада визнає старі закони несправедливими, непотрібними[114, с. 221].

Досліджуючи застосування норм права як управлінський процес слід звернути увагу на праці О. П. Коренєва, який порівнює стадії застосування норм права зі стадіями управлінської діяльності [113, с. 89]. Якщо стадіями застосування норм права є: 1) встановлення фактичних обставин справи; 2) юридичний аналіз фактичних обставин справи; 3) вирішення справи; то стадіями управління є: 1) збирання інформації; 2) оцінка інформації; 3)

підготовка і прийняття управлінського рішення. Вказані стадії являють собою логічну структуру юридичних, організаційних (управлінських), інформаційних (пізнавальних) компонентів застосування норм права, тому що в реальному житті застосування норм права й управління його здійсненням виступає як безперервний, глибокий процес пізнання фактичної і юридичної основи справи, в якій спостерігається звернення то до фактів, то до юридичних норм.

Кожна стадія в залежності від мети вивчення може бути розподілена на менші стадії чи етапи діяльності, й, навпаки, декілька стадій можуть бути об'єднані в одну [125, с. 72].

Це доводить те, що як окремі стадії процесу застосування норм права, так і процес застосування норм права загалом можливо логічно «розвернути» чи «звернути» на підставі відповідних ознак, утворюючи мікро- і макроінформаційні моделі. Для теоретичних досліджень механізму застосування норм права ця обставина відіграє важливе значення, оскільки, використовуючи діалектичний метод переходу від абстрактного до конкретного і, навпаки, від конкретного до абстрактного через загальні ознаки й властивості, характерні окремим стадіям застосування норм права, процесу застосування норм права загалом, а також сукупності однотипних процесів, можна більш адекватно дослідити не тільки абстрактну (логічну), а й предметно-змістовну їх структуру, а також з'ясувати закономірності їх розвитку та завершення [146, с. 89].

Хоча між процесом застосування норм права і процесом управління є багато відмінних рис, можна виділити три структурно-часових компоненти, які властиві цим двом процесам: 1) підстави виникнення, тобто матеріальні й інформаційні підстави: наявність нормативно-правових приписів, які встановлюють обов'язковість здійснення діяльності відповідного виду, її мету, завдання і засоби їх досягнення та вирішення; наявність спеціальних суб'єктів правовідносин, що здійснюють цю діяльність (органи держави і посадові особи), в повноваження й обов'язки яких входить реалізація цих

завдань і мети; наявність підстав до здійснення цієї діяльності - соціальної події чи факту, конкретної життєвої ситуації, що має юридичне значення і підлягає вирішенню; 2) хід здійснення, тобто динамічна фаза застосування норм права й управління його здійснення, яка являє реалізацію відповідними державними органами покладених на них обов'язків шляхом використання ними правових, науково-технічних та інших форм, методів і засобів пізнання, оцінки й правильного юридичного вирішення ситуації, прийняття законного і обґрунтованого рішення; застосування в необхідних випадках міри владного примусу й т. ін.; 3.) результат здійснення, який відображає і фіксує завершення тої або тої стадії чи процесу загалом, що знаходить свій вияв у винесенні акта застосування норми права (управлінському рішенні). З'ясування цих компонентів підтверджує думку про існування двох рівнів управлінського процесу: першим рівнем є директивне підґрунтя (нормативні юридичні акти), а другим рівнем - оперативна управлінська діяльність. Застосування норм права - це процес, який включає стадію пізнання певних фактів, що мали місце в дійсності. Основою вказаного процесу є вимога закону про всебічне, повне й об'єктивне дослідження обставин справи. Це нормативний вияв принципу об'єктивної істини, у відповідності з яким будується вся процедура доказування в кримінальному та адміністративному процесах [125, с. 76].

Другою стадією процесу правозастосування є юридична кваліфікація. Юридична кваліфікація складається з чотирьох основних груп: 1) вибір юридичної норми, яка підлягає застосуванню; 2) перевірка юридичної дії норми; 3) перевірка правильності тексту норми; 4) з'ясування змісту нормативного припису.

Заслуговує на критику думка П. О. Недбайла, який вважає, що фактично процес застосування норм права починається зі встановлення фактів, які потребують правового вирішення, а логічно він починається з обрання норми, у відповідності з якою кваліфікуються факти, тобто процес застосування норм права починається від норми - до життєвих фактів [175, с.

180]. Хоча перша і друга стадії процесу застосування норм права є взаємопов'язані, вихідні, але все ж таки, це різні стадії, які відбуваються в різних площинах. Ці дві стадії здійснюють підготовку для правильного і точного вирішення юридичної справи, тобто носять підготовчий характер. Якщо С. С. Алексєєв [10, с. 37] вважає, що при застосуванні права необхідно зі всієї правової системи вибрати саме ту норму, котра підлягає застосуванню до конкретного життєвого випадку, то В. В. Лазарєв [147, с. 56] зазначає, що на цьому етапі необхідно визначити всі ті норми, якими потрібно буде керуватися протягом усього процесу застосування норм права, а також віднайти і перевірити акти тлумачення, що мають юридичне значення.

Послідовність дій із застосування норм права являє собою процес, у межах якого суб'єкт застосування норм права звертається то до фактичних обставин справи, то до нормативного матеріалу. Це процес юридичного пізнання, в результаті якого крок за кроком відбувається поглиблення знань, що відносяться до фактичного матеріалу, з одного боку, і до юридичних норм - з іншого. Потрібно звернути увагу на те, що на другій стадії процесу застосування норм права об'єктом пізнання є самі юридичні норми. Звертаючи увагу на праці В. М. Кудрявцева [142, с. 38-54], який зазначає, що юридична кваліфікація наближається до останньої стадії процесу застосування норм права: прийняття рішення і видання акта, який закріплює це рішення, не можна погодитися з автором, тому що юридична кваліфікація може розподілятися на попередню, коли здійснюється лише підбір і підлаштування фактів до норми й, навпаки, норми до фактів; і остаточну юридичну кваліфікацію, яка виражається, по-перше, у визначенні галузі права, норми якої регламентують конкретний випадок, по-друге, у визначенні загальної юридичної конструкції правовідносин, наслідком чого буде встановлення виду галузевого інституту, що охоплює даний випадок, по-третє, у визначенні точної норми, яка розповсюджує свою дію на даний випадок.

За думкою К. І. Комісарова [111, с. 49] правозастосовна діяльність поділяється на два основних етапи: юридичну кваліфікацію спірного правовідношення і вирішення справи. Здається, однак, що таке тлумачення проблеми дещо спрощує її, не визначає підстав виникнення, а також не звертає увагу на забезпечення реалізації прийнятого рішення. В. М. Кудрявцев вважає, що для кращого результату процесу застосування норм права потрібно поділити стадію правової кваліфікації на дрібні етапи. Автор вважає, що спочатку відбувається впорядкування встановлених фактичних даних і виділення з них юридичнозначущих ознак, потім виявляються всі можливі конструкції, які відповідають фактичному матеріалу, виявляються суміжні склади, здійснюється вибір одного складу, ознаки якого відповідають вчиненому [142, с. 51]. Погодитися з такою думкою досить важко, оскільки автор поєднує першу і другу стадії застосування норм права та визначає їх як юридичну кваліфікацію. Головним у правовій кваліфікації є знаходження точної юридичної конструкції для правовідносин, які розглядаються, а потім знаходження конкретної норми. О. Ф. Черданцев [275, с. 115-116] розподіляє правову кваліфікацію на два види: негативну і позитивну.

Потрібно звернути увагу на те, що під час тривалої діяльності правової кваліфікації, яка пов'язана з вибором норми права, її тлумаченням, можлива перекваліфікація фактів, коли на підставі дослідження обставин справи з'ясовується, що останні підпадають під іншу норму, чим це було визначено під час попередньої кваліфікації. Коли завершено вибір норми, потрібно перевірити, чи існує в реальності та норма, яку обрав суб'єкт застосування норм права і чи дозволяють юридичні якості норми розповсюджувати її дію на конкретну життєву ситуацію, тобто має бути перевірена юридична сутність норми, її можливість розповсюджувати свою дію на визначені обставини справи.

Суб'єкт застосування норм права, перш ніж застосувати норму права, зобов'язаний всебічно, з розумною прискіпливістю перевірити можливість її

застосування до даного випадку. Перевірка здійснюється за трьома напрямками: по-перше, потрібно з'ясувати її достовірність; по-друге, перевірити юридичну дію норми права з погляду часу, простору, розповсюдження її по колу осіб; по-третє, перевірити правомірність акта, що містить норму. Перевірка передбачає вміння суб'єкта застосування норм права вибирати офіційний текст закону, вміння встановити юридичну силу норми, яка залежить від правового становища органу, що видав її у системі інших органів державної влади [247, с.35].

Звертаючи увагу на юридичне верховенство Основного Закону держави - Конституції України, потрібно пам'ятати, що при виникненні протиріч між нормативно-правовими актами переважне право бути застосованою належить Конституції як закону, що має найвищу юридичну силу. В процесі застосування норм права уповноважений орган за допомогою індивідуальних актів вирішує два завдання: організації виконання приписів норм права, їх позитивного виконання; забезпечення відповідної реакції на порушення або неналежне виконання норм права.

Досліджуючи стадії правозастосовного процесу ми дійшли висновків щодо виокремлення таких трьох стадій: по-перше, встановлення фактичного складу; по-друге, юридична кваліфікація; по-третє, вирішення юридичної справи [123, с. 52].

Характеризуючи заключну стадію застосування норм права, не можна обійти увагою таку ознаку цієї стадії, як державно-владний характер, «тобто рішення - це не тільки логічний висновок, а й веління, державно-владний припис, що відображає авторитет і силу держави» [79, с. 16].

Застосування норм права й управління його здійсненням виступають як безперервний процес пізнання фактичної і юридичної основи справи, при чому, відбувається послідовне звернення то до фактів, то до юридичних норм. Використовуючи діалектичний метод переходу від абстрактного до конкретного і навпаки через загальні ознаки та властивості стадій застосування норм права і процесу застосування норм права взагалі, можливо більш адекватно дослідити не

тільки логічну, а й предметно-змістову структуру, а також дізнатися закономірності їх розвитку і завершення. Враховуючи, що в дисертаційному дослідженні ми акцентуємо увагу на управлінському аспекті правозастосування, цей процес, як і процес управління, базується на циклічному характері його функцій, рішень та мети. При чому, цикл передбачає мету найближчу і кінцеву, кожне рішення спирається на попереднє та є, в свою чергу, передумовою для наступного. Хоча весь цикл спрямований на досягнення загальної мети, в той же час забезпечується змінюваність проміжних цілей і наступність в їх досягненні.

Розглянувши стадії застосування норм права, можемо дійти висновку, що стадія - це відносно відокремлена частина процесу застосування норм права, яка виявляється в діях суб'єкта застосування норм права і спрямована на вирішення певної задачі правозастосовного процесу. Ми дотримуємося думки, що стадії процесу застосування норм права можна розгорнути або згорнути, але можна виділити на практиці такі основні стадії: 1) встановлення фактичних обставин справи; 2) юридична кваліфікація фактичних обставин справи; 3) вирішення юридичної справи.

2.3. Акти застосування норм права як форма реалізації функцій органів виконавчої влади

Поняття «правовий акт», як відомо, відноситься до найбільш поширених категорій, які використовуються суб'єктами права різноманітних форм правореалізації, в службових й інших документах, у навчальному процесі й т. п. Вони посідають важливе місце в механізмі правового регулювання, особливо акти органів виконавчої влади, що забезпечують нормальне функціонування і розвиток суспільства та держави. Адекватним повинно бути і відношення юридичної науки до явищ, які мають назву правових актів, до розвитку вчення про ці правові засоби. Питанням теорії правових актів, практиці застосування різних їх видів присвячено немало наукових праць фахівців у галузі загальної теорії права, конституційного, адміністративного права й інших галузей правової науки. В. В. Копейчиков

зазначає, що акт застосування норм права слід розглядати в якості засобу державного керівництва та, одночасно, в якості засобу вирішення конкретних юридичних справ, який виконує функцію індивідуального регулювання поведінки суб'єктів у конкретних правових відносинах [251, с. 180].

В зарубіжній та в українській юридичній науці вчені з адміністративного права не обходили увагою проблеми актів органів виконавчої влади. Дані питання розроблялися в працях Н. Р. Саліщевої, Ю. О. Тіхомірова, А. П. Коренева та інших учених. Проте, розвиток нових соціально-економічних умов життєдіяльності примушує усвідомити і по-новому оцінити проблеми застосування норм права органами виконавчої влади. Для з'ясування місця, ролі й значення актів застосування норм права органів виконавчої влади в системі правових актів Української держави важливо врахувати деякі обставини. Зокрема, акт застосування норм права, як й інші правові акти, має свою будову, складові елементи. Такими елементами є: вступна частина, констатуюча частина, мотивувальна частина, результативна частина. Існування суспільства, держави, вся організація суспільного життя, неможлива без діяльності, яка пов'язана з управлінням економікою, адміністративно-правовою сферою, соціально-культурним будівництвом, міжгалузевими зв'язками і характеризується державно-владним характером.

Держава здійснює державні функції та розв'язує будь-які соціальні проблеми за допомогою такого інструменту, як правові акти органів виконавчої влади. Переважна частина всіх правових приписів, які наявні у держав і й поширюються практично на всі державні органи, недержавні структури, посадових осіб чи громадян, міститься саме в них. Здійснюючи на всіх рівнях керівництво значною кількістю державних органів, акти органів виконавчої влади здебільшого становлять систему правових засобів щодо реалізації законів, закріплення і розвитку сучасних суспільних відносин. Саме тому застосування та встановлення правових норм безпосередньо пов'язано з актами управління. Більше того, акти управління слід розглядати

в якості єдиного способу створення і застосування правових норм у процесі управлінської (виконавчої) діяльності [5, с. 222].

У підручнику Ю. П. Битяка акти застосування норм права органів виконавчої влади визначаються як офіційний припис, заснований на законі та має певні юридичні наслідки, приймається суб'єктом управління (виконання) на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення і в межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форм [7, с. 126]. Визначення поняття правових актів органів виконавчої влади - одна з найскладніших проблем сучасного права. В юридичній літературі, в тому числі навчальній, їх найчастіше визначають як форму державного управління, документ, волевиявлення, припис, дію.

Основний зміст проблеми щодо визначення поняття полягає у з'ясуванні характеру його соціальної природи. Акти застосування норм права органів виконавчої влади одночасно належать до правових та управлінських явищ. Ми розуміємо, що не слід розглядати державне управління у відриві від права, так само, як і право неможливо розглядати без його регулюючих, управлінських функцій. Проте, саме акти виявилися в епіцентрі взаємозалежності права й управління, саме їх подвійна природа дозволила виділити таку категорію, як юридичний механізм управління. Отже, акти застосування норм права органів виконавчої влади мають два джерела походження: по-перше, правове; по-друге, управлінське. Без правових актів не може бути державного управління як такого, водночас, без них правова система держави втрачає своє регулююче призначення у сфері дій виконавчої влади [5, с. 223]. Ключовим результатом будь-якої адміністративної процедури є прийняття індивідуального адміністративного акта, тобто акта застосування норм права органів виконавчої влади.

Українське законодавство поняття «адміністративний акт», як правило, не використовує. Вітчизняні наукові джерела оперують терміном правові «акти управління», які поділяються на нормативні й індивідуальні. Проте, якщо зважити, що нині Конституція України відмовилася від поняття

«органи державного управління», а також з огляду на актуалізацію термінології, пов'язаної з визначенням «публічної адміністрації», видається доречним перейти до ширшого вживання поняття «адміністративний акт». У західних країнах поняття «адміністративний акт» є загальноновживаним, хоча і має неоднакові визначення. Наприклад, у Франції всі акти, які видаються адміністрацією й мають публічний характер, вважаються адміністративними актами, вони можуть бути односторонніми, двосторонніми чи багатосторонніми, індивідуальними та нормативними. До адміністративних актів відносять і адміністративні угоди. Законодавством Німеччини передбачено під поняттям адміністративного акта будь-яке рішення, розпорядження або інший суверенний захід, що видає орган влади для врегулювання конкретного випадку в галузі публічного права і має безпосередню, спрямовану назовні правову дію. Інші країни континентальної сім'ї права, які орієнтуються на Німеччину, також обмежують поняття адміністративного акта лише індивідуальними заходами та рішеннями публічної адміністрації. У цьому питанні домінуючою в Європі є саме німецька доктрина адміністративного права, багато положень якої стали загальноєвропейським надбанням [5, с. 204].

Російські вчені розглядають акти застосування норм права органами виконавчої влади, з одного боку, як форму управління, а з іншого боку, як управлінське рішення з реалізації владних повноважень, що має універсальний, офіційний характер і зобов'язує виконати передбачені ним конкретні дії [26, с. 348]. Акт застосування норм права органів виконавчої влади виступає в якості особливої юридичної форми управлінської чи виконавчо-розпорядчої діяльності. Він приймається органом виконавчої влади з того чи того питання та є офіційним рішенням. Акти застосування норм права органів виконавчої влади можуть видаватися колегіально або одноособово, тобто є приписом уповноваженого органу державного управління чи спеціально уповноваженої особи. Зокрема, в документах Ради Європи, Європейської комісії та Європейського суду з прав людини під

терміном «адміністративний акт» розуміється будь-який індивідуальний захід або рішення: а) який прийнято під час здійснення державної влади; б) який має характер прямої дії та правомірно або неправомірно стосується прав, свобод та інтересів приватних осіб; в) який не є актом, що виконується під час здійснення судових функцій. У юридичній літературі поняття «адміністративно-правовий акт» визначається як форма виконавчої і розпорядчої діяльності, яка здійснюється всіма органами виконавчої влади; юридичні акти, що видаються органами виконавчої влади, або юридичні форми виконавчої і розпорядчої діяльності органів держави, які здійснюють повноваження в межах своєї компетенції, на основі й для виконання законів, у встановленому законом порядку [5, с. 205]. Найчастіше правові акти, зокрема адміністративно-правові, розглядають як письмові документи.

У широкому значенні, документ можна визначити як «матеріальний об'єкт з інформацією, закріпленою створеним людиною способом для її передачі у часі і просторі». В українській мові письмовому адміністративно-правовому акту найбільш близьке значення слова «документ», коли під ним розуміється «будь-який письмовий акт, що має юридичну силу або має службовий характер», або «діловий папір, підтверджуючий який-небудь факт або право на що-небудь» [289, с. 6]. За радянських часів був широко поширений підхід до визначення правових актів управління через форму виконавчо-розпорядчої діяльності. Правові акти управління визначалися як правова форма вказаної діяльності на противагу неправовим формам, до яких частіше за все відносили організаційну роботу і матеріально-технічні дії. Проте, в рамках даного підходу виникли нерозв'язані проблеми методологічного характеру, що викликало серйозну і справедливую критику в адміністративно-правовій літературі.

Як вважав Р. Ф. Васильєв, і ми погоджуємося з автором, при такому підході неможливо уникнути і подвійного розуміння актів або як дій, або як документів, і, використовуючи майже будь-яке більш-менш прийнятне визначення форм виконавчо-розпорядчої діяльності, при класифікації даних

форм мимоволі починають змішувати поняття видання актів та самих правових актів управління [39, с.70].

Слушною є думка А. П. Коренєва, який говорить про те, що акт застосування норм права органів виконавчої влади - це юридичний акт, який регулює управлінські відносини, або акт, який вирішує конкретну управлінську справу (питання) і визначає персональну поведінку адресата, володіє державно-владним, творчим характером, видається в односторонньому порядку уповноваженими на те органами й посадовцями відповідно до встановленої процедури [113, с. 94]. В. А. Юсупов вважає, що акти застосування норм права органів виконавчої влади є вольовими владними діями, які приймаються на основі і задля виконання законів або правових актів вищестоящих органів управління в процесі організаційної виконавчо-розпорядчої діяльності і спрямовані на встановлення, зміну або припинення конкретних правовідносин [290, с. 123].

Цікава позиція С. С. Алексєєва, який зазначає, що термін «акт» у сфері права має два значення: правомірної дії - юридичного факту, в тому числі дії із здійснення правотворчості, й офіційного документа, в якому виявляються результати тих або тих дій і в якому вони «перебувають» [11, с. 77]. Аналогічним чином М. Р. Александров пропонував розрізняти акт як дію компетентного органу та акт - документ, в якому ця дія одержує вираз зовні [9, с. 151]. Д. М. Бахрах і С. Д. Хазанов традиційний у радянському адміністративному праві термін «правовий акт управління» замінюють поняттям «акт державної адміністрації» [26, с. 348]. Б. В. Россінський говорить про правовий акт управління як про юридично-владне, одностороннє волевиявлення відповідного суб'єкта виконавчої влади, в якому знаходять вираз владна природа державно-управлінської діяльності [227, с. 164].

Широке розуміння терміна «адміністративно-правовий акт» логічно приводить до висновку, що адміністративно-правові акти, як акти управління, видаються всіма органами виконавчої влади, якщо визнавати під

ними «всі акти, видані виконавчо-розпорядчими органами (адміністративні акти, директивні ухвали керівних органів, особливі акти угоди)». Адміністративно-правовий акт, або правовий акт управління, на думку А. П. Альохіна та Ю. М. Козлова, одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, засноване на законі й спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації задач і функцій державно-управлінської діяльності [18, с. 123].

Ю. М. Козлов наголошує, що правовий акт управління – це одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну або припинення адміністративних правовідносин з метою реалізації виконавчої влади і засноване на законі [108, с. 296]. Акти виконавчо-розпорядчих органів влади й органів управління розглядаються В. К. Бабаєвим як «форма і результат їх правотворчої діяльності» [22, с. 96]. Такий підхід до актів виконавчої влади, як до правотворчих документів, не відповідає стандартам правової держави, зокрема, ідеї поділу влади. Виконавчо-розпорядчі органи створені не для правотворчої діяльності, а для виконання та втілення в життя настанов законодавства.

Розглядаючи в дисертації поняття актів застосування норм права органів виконавчої влади, ми не можемо не зупинити свою увагу на вимогах до актів застосування норм права органами виконавчої влади. Акти застосування норм права виконавчої влади (державного управління) можуть виступати як певні юридичні факти, на підставі яких виникають, змінюються та припиняються правовідносини. Водночас, вони не тільки юридичні факти, а й виконують і регулятивні функції [7, с. 348]. Вимоги до акта застосування норм права органів виконавчої влади - це певні умови, за яких акт вважається законним та відповідає публічним інтересам. Першою умовою є юридична сила акта застосування, властивість виступати в якості адміністративно-

правової форми реалізації виконавчої влади, тобто виконувати функції, завдання, цілі, а також відповідати вимогам як за змістом, так і за порядком прийняття і видання [128, с. 124].

С. Д. Хазанов і Д. М. Бахрах розглядають вимоги до актів застосування норм права органів виконавчої влади через призму ефективності. До вимог вони відносять: доцільність, тобто корисність з погляду публічних інтересів, наукову обґрунтованість, відповідність реальній обстановці, своєчасне прийняття, комплексність у вирішенні питання, кваліфікація і професіоналізм посадових осіб; законність, тобто наявність компетенції в автора, відповідність закону по суті, відповідність меті закону, видання акта застосування у встановлений строк, дотримання процесуальних правил видання; організаційно-технічні вимоги, які визначаються через культуру оформлення акта: лаконічність, дотримання граматичних норм і правил, а також структури документа [26, с. 159]. На нашу думку, вони, в деякій мірі, поєднують вимоги й принципи застосування норм права.

В. М. Манохін розрізняє вимоги до розробки і поняття акта застосування норм права органів виконавчої влади, вимоги до вступу в силу, вимоги до змісту і форми. Вимоги, що висуваються до актів державного управління можна поділити на: вимоги загального характеру; спеціально-юридичні вимоги; організаційно-технічні вимоги. Серед загальних вимог особливе місце посідає застосування системного підходу до вироблення приписів юридичних актів управління. При цьому сфера управління має розглядатися як система: об'єкт управління, його суб'єкти, відповідні зв'язки, їх структура, режим відповідальності тощо [159, с. 148].

Системний підхід також передбачає врахування при опрацюванні, прийнятті акта застосування існування та впливу різних чинників - політичних і економічних, технічних та організаційних, матеріально-речових і фінансових, кадрових та соціально-побутових, етнічних і моральних та багатьох інших [128, с. 130].

До загальних вимог, що висуваються до актів застосування норм права органів виконавчої влади, треба віднести їх об'єктивну необхідність, актуальність і стабільність [117, с. 135].

Л. В. Веркієнко вважає, що для правильного оформлення і формулювання тексту акта правозастосування суб'єкти застосування норм права повинні дотримуватися правил правозастосовної техніки. Правозастосовна техніка розглядається як один з видів юридичної техніки і включає в себе низку вимог, які допомогли б підвищити якість актів застосування права. Це вимоги, що стосуються дотримання логіки, граматики мови, стилістики та інші [43, с. 19].

Ми вважаємо, що потрібно виділити такі вимоги до актів застосування норм права органів виконавчої влади: по-перше, відповідність формі, тобто дотримання культури оформлення чи організаційно-технічні вимоги, які виявляються в лаконічності, чіткості, ясності, відсутності термінів, що мають подвійний зміст і можуть по-різному тлумачитися, правильне граматичне оформлення, відсутність помилок, наявність підписів, наявність номера, дати, печатки, якщо потрібно, термінів виконання, відповідальних за виконання, контроль за виконанням, наявність розумної структури, розподіл на частини, розділи, глави, параграфи, пункти; по-друге, акт застосування норм права органів виконавчої влади не може порушувати встановлені права й обов'язки громадян, громадських організацій; по-третє, він має бути юридично обґрунтований, мають бути встановлені чіткі межі для видання, спеціалісти зобов'язані розглядати проекти актів для того, щоб уникнути складностей при реалізації; по-четверте, має відповідати як матеріальним, так і процесуальним правовим нормам у процесі підготовки, видання та виконання; по-п'яте, повинен видаватися при дотриманні нормативно встановленого порядку його підготовки, видання. Чим кращі процесуальні форми підготовки і виконання, тим більший соціальний ефект досягається; по-шосте, завжди має видаватися в межах компетенції певного органу виконавчої влади, тим самим буде визначатися підвідомчість справ; по-

сьоме, має відповідати нормативним актам вищестоящих органів [128, с. 130].

У чинності актів державного управління розрізняють чотири юридичні стани: 1) припинення; 2) зупинення; 3) зміна; 4) скасування їх дії. Припинення - дія закономірна, вона не зумовлена будь-якими подіями. Підстави для припинення дії актів: 1) загальним є правило, що із введенням у законну силу нового акта державного управління автоматично припиняє свою силу акт з того самого питання, виданий раніше, хоча б у новому і не містилася вказівка на його припинення; 2) закінчення строку, на який було видано акт; 3) досягнення мети, поставленої перед актом (реалізація правових відносин, виконання приписів акта та ін.); 4) зникнення адресату акта (ліквідація юридичної особи, смерть носія прав та обов'язків). Зупинення, як і скасування актів державного управління, обумовлюється їх незаконністю, передбачає ліквідацію порушень у порядку, передбаченому Конституцією, іншими законами. Зупинення дії незаконних актів - тимчасовий правовий захід, що передує процесу оспорування законності акта в судовому порядку [5, с. 149].

Суперечки між адміністративними органами, між ними й іншими громадянами, між ними та органами місцевого самоврядування вирішуються у суді. Зупинення дії незаконних актів державного управління є прерогативою також органів з надвідомчими, наглядовими повноваженнями. Зміна приписів акта може виявлятися стосовно заперечних актів, коли є потреба відредагувати, уточнити та доопрацювати окремі приписи цих загалом правомірних актів. Скасування правового акта виявляється у визнанні нечинним цілого акта або окремих його приписів, положень. Юридичні наслідки видання неправомірних актів - це не тільки їх припинення або скасування. Мають анулюватися, розпадатися і конкретні правовідносини, що утворилися внаслідок видання цього акта, а також усі акти, які були видані на його виконання. Повертаються у первісний стан стосунки майнового походження, що знаходить вираз у поверненні грошей

чи майна, у поновленні на роботі звільнених працівників, у скасуванні покарань: повернення грошових сум, конфіскованих предметів або їх вартості тощо. Збитки, завдані громадянам, організаціям та іншим особам у результаті видання зазначених актів, підлягають відшкодуванню за рахунок коштів, які є в розпорядженні відповідного органу управління.

При співвідношенні різноманітних правових актів витримується принцип верховенства закону, який є вищою формою виявлення державної влади. Акти застосування норм права органів виконавчої влади - підзаконні. Акт застосування норм права органів виконавчої влади пов'язаний з досягненням часткового результату, його адресати конкретно визначені, як і окремі юридичні приписи, що містяться в акті, внаслідок чого він має підзаконний характер - у ньому не може бути проявлена державна влада у тій повноті, як це може мати місце в законі. Акт застосування норм права органів виконавчої влади, як підзаконний акт, не може змінити або скасувати закон. У статті 92 Конституції України закріплене певне коло питань, які визначаються виключно законами України [112].

Актом застосування норм права органів виконавчої влади не може вирішуватися питання, що за Конституцією України належить до компетентних органів законодавчої влади.

Акти застосування норм права органів виконавчої влади відрізняються від судових актів. По-перше, судові акти у відповідності із завданнями суду, як правило, видаються у зв'язку з порушенням правової норми. Акти застосування норм права органів виконавчої влади видаються з широкого кола питань, які виникають у зв'язку з регулюванням цивільних, фінансових, адміністративних, трудових та інших правовідносин, а не тільки у зв'язку з порушенням правових норм. По-друге, судові акти видаються лише у випадках, чітко визначених законом. Багато актів застосування норм права органів виконавчої влади поряд з судовими актами видаються і тоді, коли необхідність у них виникає із компетенції цього органу, окресленої законом у більш загальній формі, ніж компетенція суду. Характер багатогранної

управлінської діяльності не дозволяє детально регламентувати всі можливі варіанти рішень за відповідних обставин. По-третє, судові акти видаються на підставі закону. Судді незалежні та підпорядковуються лише закону. Ні один судовий акт не може бути прийнято на підставі вказівки, даної суду яким-небудь державним органом або особою. Акти застосування норм права органів виконавчої влади часто видаються на доручення вищих органів або посадових осіб, причому в ньому може міститися вказівка на те, яким повинно бути рішення того чи того питання.

Судові акти приймаються в особливому, встановленому законом, процесуальному порядку. Процедура їх прийняття, форма, порядок набуття чинності та інше суворо регламентовані законом. Ці ж питання відносно актів застосування норм права органів виконавчої влади регулюються не лише законом, але й актами державного управління та вирішуються інакше. Індивідуальні акти державного управління - акти застосування норм права до конкретних фактів, випадків. Вони встановлюють, змінюють чи припиняють конкретні адміністративно-правові відносини, завжди адресовані певним суб'єктам конкретних відносин.

Розглядаючи співвідношення нормативних та індивідуальних актів, треба мати на увазі, що фактично значна кількість актів державного управління містить одночасно норми права і конкретні індивідуальні приписи. Подібні акти є за своєю природою змішаними. Виділення даних ознак нам дає не тільки можливість більш детально зрозуміти сутність актів застосування норм права органів виконавчої влади, а й можливість їх класифікації, тобто розбиття на окремі види за істотними ознаками. Це нам потрібно, бо виконавча діяльність є найширшою діяльністю держави, в якій акти управління різноманітні й великі за чисельністю. Даний процес дає можливість чіткіше визначити місце кожного акта виконавчої влади в їх загальній кількості, віднайти правильний науковий підхід до відбору актів управління при їх систематизації.

Ю. П. Битяк і В. К. Колпаков подають класифікацію за такими критеріями: юридичними властивостями; межами дії (дії в просторі та часі); характером компетенції органів, які видають (приймають) акти; положенням органів, що видають акти, за ієрархією [7, с. 248; 108, с. 178].

Розглянемо класифікацію цих критеріїв. За юридичними властивостями всі правові акти органів виконавчої влади поділяються на дві великі групи: нормативні (правовстановлюючі, акти загального характеру) та ненормативні (індивідуальні, правозастосовні, правовиконавчі, окремі галузеві, акти реалізації норм галузей права). Інколи виділяють третю групу - змішані.

Враховуючи те, що в дисертаційному дослідженні ми розглядаємо акти застосування норм права, нам потрібно дати класифікацію саме ненормативним правовим актам виконавчої влади. Змішані акти містять як норми права, так і ненормативні приписи.

За межами дії (дії в просторі та часі) акти поділяються на такі: що діють на всій території без обмежень у часі (акти, юридична сила яких поширюється на всю територію України й не обмежуються будь-якими часовими рамками); що діють на всій території протягом певного терміну (такими є акти, юридична сила яких поширюється на всю територію України, але тільки на певний спеціально обумовлений термін. Іноді їх називають строковими актами, тобто такими, що мають термін дії. До них слід віднести: акти, які регламентують питання постачання продукції держави, розміщення державних замовлень, формування державних контрактів тощо); що діють на частині території без обмежень у часі (в основному це акти місцевих державних адміністрацій); які діють на частині території протягом певного часу (це в основному акти місцевих державних адміністрацій). Проте часто приймаються Кабінетом Міністрів, міністерствами. Слід зазначити, що можливий їх «вихід» за межі державного кордону, коли вони регламентують діяльність українських організацій і громадян за кордоном.

За характером компетенції органів, які видають (приймають) акти, вони поділяються на акти: загального, галузевого та функціонального управління.

Перші регулюють управлінські відносини в усіх сферах і галузях; другі - відносини, пов'язані з однією галуззю державного управління; треті - регулюють одну чи декілька державних функцій. До першої групи відносяться акти Кабінету Міністрів України, місцевих державних адміністрацій. До другої - акти управління галузями міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, служб місцевих державних адміністрацій. До третіх - акти функціональних органів управління.

За суб'єктами права видання актів (положенням органів, які видають акти) вони класифікуються на акти, що видаються Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади.

Істотною особливістю актів застосування норм права органів виконавчої влади є їх юридичне оформлення. Це означає, що всі рішення виконавчої влади втілюються у відповідну форму, набувають певної юридичної сили й доводяться до виконавців по встановлених каналах інформації. Аналізуючи чинне законодавство, можна виділити такі основні форми актів виконавчої влади: постанови, розпорядження, рішення, накази, інструкції. Як зазначалося, класифікація актів виконавчої влади має велике практичне значення. Вона дає можливість не тільки зрозуміти поняття даних актів, а також дає можливість з'ясувати їх правову природу в розв'язанні загальних і спеціальних завдань державного управління, вироблення найбільш чітких та досконалих порядків їх видання, розробити дійові заходи щодо забезпечення контролю за їх здійсненням [118, с. 70]. Розглянемо класифікацію актів застосування норм права за органами, які їх видають. Це - акти, що видаються Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади. Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання [6, с. 119].

Постанови Кабінету Міністрів України з важливих та принципових питань державного управління приймаються у колегіальному порядку. Вони є актами вищої юридичної сили. Вони виконуються у письмовій формі.

Постанови підписуються прем'єр-міністром та міністром Кабінету Міністрів. Розпорядження - це акти державного управління, які, в залежності від юридичних наслідків, поділяються на урядові розпорядження та адміністративні розпорядження. Урядові розпорядження можуть видаватися як одноособово (прем'єр-міністром), так і Кабінетом Міністрів України.

Адміністративні розпорядження - першими особами місцевої виконавчої влади (головою місцевої державної адміністрації). Норм права ці акти не встановлюють, набувають чинності з моменту прийняття, оскільки мають вирішувати питання оперативного характеру. Урядові розпорядження в силу вимог життя та завдань управління можуть тлумачити нормативні акти, на виконання яких видані. Міністри видають накази, постанови, інструкції, правила, положення в межах своєї компетенції, на підставі та виконання чинних законів, указів, а також урядових постанов і розпоряджень.

Наказ - це прямий, обов'язковий акт органів виконавчої влади (їх керівників) щодо певної особи або осіб, що містить вимогу необхідності вчинення якоїсь дії або утримання від неї. Накази мають відповідати таким умовам: виходити від керівника як провідника державної волі, а отже, відповідати чинному законодавству; повинні носити характер обов'язкового до виконання акта і видаватися з дотриманням встановленої законом форми. Виконавець може подати свої зауваження до виконання, але якщо наказ залишений у силі, він має його виконувати під загрозою юридичних санкцій. У залежності від характеру вимог, які в них сформульовані, накази поділяються на три види: накази, що стосуються загальних та організаційних питань управління; накази з виробничо-технічних питань управління; кадрові накази, або накази з питань особового складу.

Хоча рішення - це правовий акт державного управління, який приймається у колегіальному порядку з важливих питань та в більшості випадків має нормативний характер, і такий акт приймають виконавчі комітети Рад, колегії міністерств, але рішення виконкому може мати й

індивідуальний характер (вирішення питання про приватизацію житла, земельної ділянки, опіку тощо). Підписується рішення головою та керуючим справами виконкому. Рішення - це заключний акт у процесі розгляду, розв'язання якогось управлінського питання, і воно має містити відповіді на це питання.

Розпорядження - акт державного управління, який приймається в одноособовому порядку. Це заява про те, що даний закон або інший нормативний акт має бути застосований до відповідного конкретного випадку. Розпорядження ототожнюється з вимогою. Його юридична сила залежить як від характеру питань, що вирішуються, так і від конкретного носія владних повноважень - автора розпорядження. Розпорядження, яке приймається від імені виконавчого комітету його головою для оперативного вирішення питань, що розв'язані рішенням цього органу, має індивідуальний характер, якщо його видано для внутрішньо-апаратного використання. Керівники відділів, управлінь, інших підрозділів у складі виконкомів видають накази, які є актами індивідуального характеру, та інструкції, що подають механізм реалізації актів нормативного характеру.

Акти керівників підприємств та установ - накази, розпорядження, інструкції - мають індивідуальний характер, вони конкретизують застосування відповідних нормативних актів. Німецькі вчені розрізняють таку класифікацію актів застосування норм права органами виконавчої влади: за змістом (дозволяючі, забороняючі); за часом (постійні, тимчасові); за обсягом регулювання (часткові, повні); за формою (вільної форми, спеціально передбаченої форми); за дією стосовно зацікавленої особи (обмежуючі та такі, що надають переваги); за ступенем зв'язку з правом (змістовні, рамочні); в залежності від значення рішення (попередні, кінцеві) [26, с. 215].

Акти застосування норм права органів виконавчої влади мають певні функції, тобто мають певне призначення. У межах дисертаційного дослідження ми виділяємо: функцію забезпечення публічних інтересів;

функцію регулювання конкретних правовідносин, тобто надання окремим індивідам прав і свобод; управлінсько-процесуальну функцію, враховуючи, що управління - це певний процес, тому метою актів застосування норм права органів виконавчої влади є впорядкування цього процесу, встановлення управлінської процедури; виконавчу функцію, яка виявляється у забезпеченні практичного здійснення державного управління шляхом реалізації управлінських дій і правового встановлення порядку їх здійснення; адміністративно-процесуальну функцію, тобто можливість оскарження до суду незаконного акта застосування норм права органів виконавчої влади.

Підсумовуючи вищеперераховане, слід зазначити, що ненормативний (індивідуальний) правовий акт органів виконавчої влади - це індивідуальний юридичний акт, який розв'язує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата, має державно-владний характер, застосовується уповноваженим органом у відповідності зі встановленою процедурою (в межах управлінського процесу) з метою досягнення завдань управління, вирішення проблемних питань управління і здійснення управлінських функцій. Акти застосування норм права мають подвійну природу: по-перше, управлінську, яка виявляється в тому, що акт застосування норм права обумовлений існуванням управлінської матерії, яка впливає на об'єкт управління саме через акти застосування; по-друге, юридичну природу, тому що будь-який акт застосування приймається на основі та задля виконання законів. Акти застосування норм права органів виконавчої влади мають існувати, поєднуючи принципи права і принципи управління, й мають на меті виконання функцій управління (функцій держави, виконавчої влади) і функцій правового регулювання. Таким чином, роль та значення актів застосування норм права органів виконавчої влади у здійсненні повсякденних управлінських функцій досить значні. Вони здійснюють значний вплив на різноманітні сфери суспільного життя. За їх допомогою держава регулює відносини, що складаються у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності. При цьому вирішуються різні за своїм характером та

обсягом питання. В актах державного управління відображаються всі боки діяльності державного управління (організація, контроль, охорона суб'єктивних прав, боротьба з правопорушеннями та т.п.) [118, с. 63].

Акти застосування норм права органів виконавчої влади мають усі ознаки, що притаманні правовим актам державних органів. Разом з тим, вони мають свої характерні особливості. Крім цього, акт застосування норм права має індивідуальний характер, який виявляється, по-перше, в тому, що він вирішує цілком визначене і конкретне питання; по-друге, в ньому вказується конкретний адресат, який повинен дотримуватися вміщеного в акті припису; завжди видаються в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу (посадової особи) - суб'єкта застосування норм права. Акти застосування норм права органів виконавчої влади можуть бути основою для прийняття інших актів. Дані акти призводять до виникнення не тільки адміністративно-правових, а й трудових, сімейних, цивільно-правових та інших відносин. Вони можуть виступати як умова дійсності цивільно-правових, трудових та інших актів. Акти застосування норм права органів виконавчої влади можуть слугувати законними доказами для судів загальної юрисдикції, бути підставою для порушення справ про різні правопорушення, бути юридичною підставою для набуття громадянином суб'єктивного права або звільнення його від конкретного обов'язку. Акти застосування норм права видаються для вирішення нормами права конкретних управлінських справ та ситуацій. Стосуються конкретних дій, фактів, випадків, організаційних заходів, адресуються конкретним особам і породжують індивідуальні права та обов'язки. Ці акти ґрунтуються на нормативних актах і реалізують останні в конкретних життєвих випадках, юридичних фактах. Отже, акти застосування норма права вичерпують себе одноразовим застосуванням. Акти застосування органів виконавчої влади приймаються на підставі норм права та повинні їм відповідати, тільки в такому випадку вони будуть справедливі. В акті застосування управлінське рішення набуває офіційної форми, хоча це не означає обов'язкового документального

оформлення, тому що акти, як ми зазначали раніше, можуть мати й усну форму, й конклюдентну. Це чітко виражене зовні волевиявлення суб'єкта державної влади, яке видається від імені держави спеціально уповноваженими державними органами і посадовими особами в межах їх компетенції. Саме в них реалізуються завдання й функції державного управління, тому вони містять приписи, обов'язкові для адресатів.

Держава контролює виконання акта застосування норм права, застосовуючи у необхідних випадках міру примусу. В той же час, в учасників правовідносин існує можливість оскаржити акти застосування норм права органів виконавчої влади до суду або в інший вищестоящий державний орган. Акти застосування норм права органів виконавчої влади містять конкретні приписи, розраховані на однократне застосування у визначеній, фактичній ситуації. Вони завжди спрямовані на конкретних адресатів і вичерпуються одноразовим застосуванням. Правозастосовні акти реалізують функцію індивідуально-правового регулювання, використовуються як засіб оперативного управління. Вони завжди виступають різновидом юридичних фактів, що викликають юридичні наслідки. Акти застосування норм права органів виконавчої влади видаються при суворому дотриманні передбачених стадій і процедур їх підготовки, експертизи, видання. Кожен акт видається в певній формі, має відповідне найменування та обов'язкові реквізити. Вони видаються від імені держави, є наслідком реалізації державно-владних повноважень, формою вияву державної влади, обов'язкові для виконання всіма, кому вони адресовані, й при необхідності їх виконання забезпечуються заходами державного примусу, є проявом компетенції державного органу, їх виконання забезпечується матеріальними, організаційними заходами, переконанням, державним примусом. Орган виконавчої влади не тільки видає акт, а й контролює його виконання. Він не потребує погодження з боку фізичних і юридичних осіб, які виступають як об'єкти управлінської діяльності; хоча, з іншого боку, вони мають право його оскаржити, опротестувати; з'ясувати його законність та обґрунтованість, є способом

вираження волі адміністративно-владного суб'єкта управління, являє собою реальну дію, юридично-владне волевиявлення державного органу публічного управління. Це волевиявлення реалізується в процесі виконання правових приписів, передбачених в акті. Його поява обумовлена суспільними і державними інтересами. Крім того, акт застосування норм права органів виконавчої влади має імперативний характер, тобто є обов'язковим для виконання адресатами, та визначає межі необхідної поведінки суб'єктів у сфері державного управління.

Акт застосування норм права органів виконавчої влади завжди відповідає Конституції і законам України. Є різновидом юридично значущих документів, що фіксують певні обставини, мають юридичне значення. Будь-які акти застосування норм права органів виконавчої влади мають юридичне значення, яке визначається: по-перше, тим, що вони виступають в якості юридичних фактів, тобто є підставою виникнення, зміни чи припинення правовідносин, про що ми говорили раніше; по-друге, регламентують поведінку суб'єктів, покладаючи на них виконання конкретних обов'язків і визначаючи права; по-третє, можуть слугувати правовою й фактичною підставою для видання інших адміністративних актів; по-четверте, можуть бути юридичними документами, доказами в юридичному процесі; по-п'яте, можуть бути важливою умовою для здійснення тих чи тих дій, реалізації прав та свобод, як фізичних так і юридичних осіб; по-шосте, є правовими засобами, які впливають на стан сучасної правової політики в адміністративно-правовій сфері, реалізацію адміністративної реформи, позитивного функціонування органів виконавчої влади та юридичного захисту прав і свобод громадян.

Висновки до розділу 2

Проведені на тему застосування норм права дискусії показали, що, як у теорії, так і практиці, назрів новий концептуальний підхід до колишніх, багато в чому класичних, канонів застосування права.

Одним з напрямків такого підходу є розуміння процесу застосування норм права як особливого, самотійного багатoeлементного механізму реалізації юридичних норм, що має свої власні закономірності, склад, форми, процедури, критерії ефективності й т. п.

Застосування норм права органами виконавчої влади має певні особливості: особливий суб'єкт застосування норм права - орган виконавчої влади, який має правовий статус, визначений Конституцією і законами України; ця діяльність має владний характер, тому що це діяльність компетентного органу й лише в рамках наданих йому повноважень; має індивідуалізований, персоніфікований характер, тому що являє собою вирішення конкретної справи, життєвого випадку, певної правової ситуації на основі норм права; має процедурно-процесуальний характер, тому що являє собою офіційний порядок дій, складається з низки стадій; це діяльність, яка підпорядковується певним загальним принципам: принципу верховенства права, законності, обґрунтованості, ефективності, доцільності, справедливості, гуманності; особливість застосування норм права органів виконавчої влади полягає в тому, що воно здійснюється завжди в межах конкретних правових відносин; у процесі застосування норм права уповноважений орган виконавчої влади за допомогою індивідуальних актів вирішує два завдання: організації виконання приписів норм права, їх позитивного виконання; забезпечення відповідної реакції на порушення або неналежне виконання норм права; має спеціальні функції, а саме: функцію встановлення юридичного факту, функцію індивідуалізації суб'єктивних прав і обов'язків, забезпечувальну функцію, правовідновлювальну (правокомпенсуючу) функцію, охоронну функцію, регулятивну функцію, функцію прецеденту тлумачення правової норми, функцію прецеденту застосування норм права; результати застосування норм права органів виконавчої влади оформлюються індивідуальними юридичними актами - актами застосування норм права; виступає формою управлінської діяльності держави; стосується застосування, як правило, диспозиції правової норми;

займає особливе місце в механізмі правового регулювання; має особливі гарантії, в тому числі: матеріальні, політичні, організаційні та юридичні, які спрямовані на досягнення мети права, визначеної в законодавстві у відповідності з потребами розвитку суспільства; є завжди активною діяльністю, на відміну від інших форм реалізації норм права; результативна частина акта застосування норм права відіграє роль юридичного факту, що породжує, змінює, припиняє конкретні правовідносини; застосування норм права має контрольний характер, контрольна функція стосовно реалізації права іншими суб'єктами; завжди є організаційно-правовою діяльністю державних структур, яка досить часто пов'язана з втручанням у сферу прав та інтересів громадян й інших учасників управлінських відносин; це діяльність творча, що пов'язано з конкретизацією права. Відсутність належної конкретизації оціночних понять призводить до багатоманітних варіантів вирішення одних і тих самих питань, породжуючи тяганину в вирішенні справ органами виконавчої влади. За допомогою державних органів, у тому числі й органів виконавчої влади, держава забезпечує втілення в життя економічної та соціальної політики держави, виконання інших завдань і функцій держави. Орган державної влади являє собою складну організовану систему, створену для вирішення тих або тих завдань держави, для цього він наділяється владними повноваженнями, має відповідну структуру, діє у визначеному колі повноважень, володіє матеріальними ресурсами і технічними засобами.

Проведене дослідження дозволило докладно вивчити природу застосування норм права як складного соціально-правового явища, обґрунтувавши твердження, що правозастосування виступає як особлива форма реалізації права, характеризується своєю специфікою, має власний механізм правозастосування, заснований на управлінській природі даної діяльності, здійснення і повний «цикл» якої можливий лише за участі всіх елементів структури правозастосовчої діяльності.

Ненормативний (індивідуальний) правовий акт органів виконавчої влади - це індивідуальний юридичний акт, який розв'язує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата, має державно-владний характер, застосовується уповноваженим органом у відповідності зі встановленою процедурою (в межах управлінського процесу) з метою досягнення завдань управління, вирішення проблемних питань управління і здійснення управлінських функцій. Акти застосування норм права мають подвійну природу: по-перше, управлінську, яка виявляється в тому, що акт застосування норм права обумовлений існуванням управлінської матерії, яка впливає на об'єкт управління саме через акти застосування; по-друге, юридичну природу, тому що будь-який акт застосування приймається на основі та задля виконання законів. Акти застосування норм права органів виконавчої влади мають існувати, поєднуючи принципи права і принципи управління, й мають на меті виконання функцій управління (функцій держави, виконавчої влади) і функцій правового регулювання. Таким чином, роль та значення актів застосування норм права органів виконавчої влади у здійсненні повсякденних управлінських функцій досить значні. Вони здійснюють значний вплив на різноманітні сфери суспільного життя. З їх допомогою держава регулює відносини, що складаються у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності. При цьому вирішуються різні за своїм характером і обсягом питання.

В актах державного управління відображаються всі боки діяльності державного управління (організація, контроль, охорона суб'єктивних прав, боротьба з правопорушеннями та т. п.). Акти застосування норм права органів виконавчої влади мають усі ознаки, що притаманні правовим актам державних органів. Разом з тим, вони мають свої характерні особливості. Акти застосування норм права органів виконавчої влади можуть бути основою для прийняття інших актів. Дані акти призводять до виникнення не тільки адміністративно-правових, а й трудових, сімейних, цивільно-правових

та інших відносин. Вони можуть виступати як умова дійсності цивільно-правових, трудових та інших актів. Акти застосування норм права органів виконавчої влади можуть слугувати законними доказами для судів загальної юрисдикції, бути підставою для порушення справ про різні правопорушення, бути юридичною підставою для набуття громадянином суб'єктивного права або звільнення його від конкретного обов'язку. Акти застосування норм права видаються для вирішення нормами права конкретних управлінських справ та ситуацій. Стосуються конкретних дій, фактів, випадків, організаційних заходів, адресуються конкретним особам і породжують індивідуальні права та обов'язки. Ці акти ґрунтуються на нормативних актах і реалізують останні в конкретних життєвих випадках, юридичних фактах. Отже, акти застосування норм права вичерпують себе одноразовим застосуванням.

Акти застосування органів виконавчої влади приймаються на підставі норм права і повинні їм відповідати, тільки в такому випадку вони будуть справедливі. В акті застосування управлінське рішення набуває офіційної форми, хоча це не означає обов'язкового документального оформлення, тому що акти, як ми зазначали раніше, можуть мати й усну форму, й конклюдентну. Це чітко виражене зовні волевиявлення суб'єкта держаної влади, яке видається від імені держави спеціально уповноваженими державними органами і посадовими особами в межах їх компетенції. Саме в них реалізуються завдання та функції державного управління, тому вони містять приписи, обов'язкові для адресатів. Держава контролює виконання акта застосування норм права, застосовуючи у необхідних випадках міри примусу. В той же час, в учасників правовідносин існує можливість оскаржити акти застосування норм права органів виконавчої влади до суду або в інший вищестоящий державний орган. Акти застосування норм права органів виконавчої влади містять конкретні приписи, розраховані на однократне застосування у визначеній, фактичній ситуації. Вони завжди спрямовані на конкретних адресатів і вичерпуються одноразовим

застосуванням. Правозастосовні акти реалізують функцію індивідуально-правового регулювання, використовуються як засіб оперативного управління. Вони завжди виступають різновидом юридичних фактів, що викликають юридичні наслідки. Маючи формалізований характер, акти застосування норм права органів виконавчої влади видаються при суворому дотриманні передбачених стадій і процедур їх підготовки, експертизи, видання. Кожен акт видається в певній формі, має відповідне найменування й обов'язкові реквізити. Вони видаються від імені держави, є наслідком реалізації державно-владних повноважень, формою вияву державної влади. Вони обов'язкові для виконання всіма, кому вони адресовані, та при необхідності їх виконання забезпечуються заходами державного примусу.

Акти застосування норм права органів виконавчої влади - це прояв компетенції державного органу. Вони є юридично обов'язковими до виконання, їх виконання забезпечується матеріально, організаційними заходами, переконанням, державним примусом. Орган виконавчої влади не тільки видає акт, а й контролює його виконання. Він не потребує погодження з боку фізичних і юридичних осіб, які виступають як об'єкти управлінської діяльності; хоча, з іншого боку, вони мають право його оскаржити, опротестувати; з'ясувати його законність та обґрунтованість. Він є способом вираження волі адміністративно-владного суб'єкта управління, являє собою реальну дію, юридично-владне волевиявлення державного органу публічного управління. Це волевиявлення реалізується в процесі виконання правових приписів, передбачених в акті. Його поява обумовлена суспільними і державними інтересами. Крім того, акт застосування норм права органів виконавчої влади має імперативний характер, тобто є обов'язковим для виконання адресатами й визначає межі необхідної поведінки суб'єктів у сфері державного управління. Акт застосування норм права органів виконавчої влади завжди відповідає Конституції і законам України. Є різновидом юридично значущих документів, які фіксують певні обставини, мають юридичне значення.

Будь-які акти застосування норм права органів виконавчої влади мають юридичне значення, яке визначається: по-перше, тим, що вони виступають в якості юридичних фактів, тобто є підставою виникнення, зміни чи припинення правовідносин, про що ми говорили раніше; по-друге, регламентують поведінку суб'єктів, покладаючи на них виконання конкретних обов'язків і визначаючи права; по-третє, можуть слугувати правовою і фактичною підставою для видання інших адміністративних актів; по-четверте, можуть бути юридичними документами, доказами в юридичному процесі; по-п'яте, можуть бути важливою умовою для здійснення тих чи тих дій, реалізації прав та свобод, як фізичних так і юридичних осіб; по-шосте, є правовими засобами, які впливають на стан сучасної правової політики в адміністративно-правовій сфері, реалізацію адміністративної реформи, позитивного функціонування органів виконавчої влади та юридичного захисту прав і свобод громадян, а також досягнення мети державного управління.

Стадія - це відносно відокремлена частина процесу застосування норм права, яка виявляється в діях суб'єкта застосування норм права і спрямована на вирішення певної задачі правозастосовного процесу. Ми дотримуємося думки, що стадії процесу застосування норм права можна розгорнути або згорнути, але можна виділити на практиці такі основні стадії: 1) встановлення фактичних обставин справи; 2) юридична кваліфікація фактичних обставин справи; 3) вирішення юридичної справи.

РОЗДІЛ 3

ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

3.1. Ефективність застосування норм права органами виконавчої влади України

У ході дослідження юридичної літератури й пошуків пропозицій, спрямованих на вдосконалення правозастосовної діяльності, нашу увагу привернули такі спроби теоретиків визначити основні умови, які могли б слугувати орієнтирами для підвищення її ефективності. Так, С. Лисенков вважав, що застосування норм права буде ефективним лише за умови законності й обґрунтованості [251, с. 214].

Деякі автори впевнені щодо необхідності доповнення цих вимог вимогами доцільності та справедливості. Вони вважають, що вимоги до застосування права – це юридичні засади, за допомогою яких правозастосовний орган втілює в життя принципи права. В. Лазарев у своїй монографії, присвяченій ефективності правозастосовних актів, визначив шляхи її підвищення, виокремивши тим самим серед них загальні та спеціальні. До загальних він відносить: економічне, політичне становище суспільства, також його культуру. Спеціальними є: соціальне значення, обґрунтованість і досконалість правових норм, досконалість процесуальних норм здійснення правозастосовної діяльності, встановлення законодавцем необхідності та меж правозастосування, законність, урахування організації правозастосовних органів, їх забезпеченість матеріально-технічними засобами [159, с. 105]. Є. Шикін спробував систематизувати критерії ефективності правозастосування, зокрема він обґрунтував певну модель ефективного правозастосування, яка містить [284, с. 12]: фактор оптимальної норми права (якість законодавства); фактор управління (рівень наукової організації праці суб'єкта застосування норм права); фактор мікроклімату (відносини між суб'єктом застосування норм права та членами колективу);

суб'єктивний фактор (особистісні характеристики суб'єкта застосування норм права); фактор середовища (знання, розуміння, повага до права і правозастосування населенням); матеріально-технічний фактор (забезпечення суб'єкта застосування норм права всіма необхідними засобами); фактор естетики (зовнішнє оформлення оточення суб'єкта застосування норм права). Запропонована Є. Шикінім схема є досить розгорнутою і в загальному вигляді обумовлює ефективність управлінської сфери правозастосування.

О. Павлишин визначив такі основні блоки шляхів підвищення ефективності: 1) Нормативно-правовий блок, який тісно пов'язаний із правотворчістю і має такі елементи: вдосконалення норм матеріального і процесуального права. Цього можна досягнути шляхом усунення прогалин у праві та юридичних колізій, систематизації нормативно-правових актів, загального офіційного тлумачення норм права, нормативним закріпленням ініціатив, що мають бути спрямовані на підвищення ефективності правозастосування. 2) До організаційного блоку слід віднести напрями, пов'язані з результативними змінами в організації роботи суб'єкта застосування норм права. Для цього слід: завершити адміністративну реформу, поліпшити взаємодію державних органів, посадових осіб, запровадити ефективний контроль за діяльністю органів державної влади, підготувати рекомендації для ефективної організації праці, використовувати нові наукові досягнення, вдосконалити діловодство та юридичну техніку. 3) Матеріально-технічний блок включає поліпшення фінансування, технічного оснащення правозастосовної діяльності, забезпечення високого рівня оплати праці та соціального захисту суб'єктів застосування норм права. 4) Просвітницький блок об'єднує такі напрями, як неофіційне тлумачення норм права, підвищення рівня закладів освіти. Стимулювання розвитку загальної ерудиції, спеціальних знань, умінь, навичок суб'єкта застосування норм права, адже останні повинні володіти культурою аналітичного мислення, опановувати логічні методи. Крім того, оволодіння методологією

та методами правозастосування стає актуальним завданням не тільки науковців, але й державних службовців, депутатів, працівників бізнес-структур, це стає корисним для підвищення правової культури всіх громадян [183, с. 74-75]. Будь-яка класифікація, зазвичай, є досить умовною, тому при визначенні умов ефективності правозастосовної діяльності органів державної виконавчої влади нам убачається доцільним підхід, який враховує якість правозастосовних дій на всіх його основних стадіях.

Професор О. Костенко зазначає, що законодавство слід розглядати в якості інструменту, який використовується людиною. Саме тому закон діє лише тоді, коли його застосовують люди, і лише так, як його застосовують люди. Стан волі й свідомості людини визначається соціальною культурою людей і впливає на те, як буде застосовано закон. Однією з важливих складових соціальної культури людей є ідеологія. Правова ідеологія - це уявлення про закони природного права, відповідно до яких упорядковується воля і свідомість тих, хто, зокрема, застосовує законодавство. Отже, яка ідеологія – таке і застосування [45, с. 111].

Слід погодитися з думкою А. М. Перепелюк, яка вважає, що теоретичну основу правозастосування складає його ідеологія, вона визначає, які цінності реалізуються в названому процесі. До цінностей слід віднести принципи, що утверджуються в процесі застосування права, тобто впливає значущість забезпечення відповідності процесу правозастосування сутнісними вимогами якості правосуддя та основних принципів права. Ідеологія правозастосування становить теоретичну базу державної політики у сфері юридичного регулювання, зокрема в аспекті розвитку, вдосконалення законодавства, вирішення проблем, які виникають у практиці правозастосування (приміром, прогалини у праві) [186, с. 174].

Але питання дослідження принципів застосування норм права досліджувалося нами в попередніх розділах дисертаційного дослідження. В юридичній літературі минулих років спостерігалися два аспекти у вивченні ефективності правових норм. «Щоб перейти від сталих теоретичних

положень до конкретних досліджень ефективності юридичної норми, необхідно створити, з одного боку теорію ефективності права як такого, а з іншого - методику емпіричної перевірки умоглядно висунутих гіпотез», - пишуть В. Б. Нікітін, В. В. Орехов, Я. І. Спірідонов [179, с. 24].

Більшість учених справедливо зауважували, що визначення ефективності в різних галузях права за своєю сутністю має бути одноплановим, однозначним, і в той же час враховувати специфіку регульованих суспільних відносин, особливості видів правопорушень і т. ін. Історично першою сферою використання та розробки поняття «ефективність», як відомо, була економіка. Завдання визначення економічної ефективності - одне з найдавніших, однак воно збігається з поняттям економічності, з досягненням високих результатів при найменших витратах.

На думку М. М. Андрющенко, практика використання поняття «ефективності» показує, що вона виступає мірою можливості, але не будь-якої, а тої, яка відображає мету людини, реалізує її ідеї, тобто є мірою можливості з погляду її наближеності до найбільш доцільного, необхідного людині результату. При чому наближеність до мети повинна бути в її оптимальному вираженні [20, с. 46].

Ефективність є кількісною характеристикою відносин мети та теоретичної можливості норми її матеріалізації, мети і матеріалізації її конструктивного рішення. Розглядаючи проблему ефективності, слід звернути увагу на те, що перші визначення поняття «ефективність правової норми» повністю або частково ототожнювали її з оптимальністю, обґрунтованістю, доцільністю, правильністю. У даному випадку під ефективністю правової норми розуміли правильність, обґрунтованість норм права, відповідність їх потребам суспільного розвитку, закріплення в них оптимальних варіантів поведінки. І. С. Самощенко, В.І. Нікітінський, А.Б. Венгеров виступили проти трактування ефективності як оптимальності засобів правового впливу регульованим суспільним відносинам [197, с. 54].

Вони вказали на зв'язок ефективності з результативністю, досягненням цілей правових приписів.

Ще більш ґрунтовно дослідив цю проблему І. С. Нікітінський у своїй монографії. Автор зазначив: «Термін «ефективність» вживається в російській мові в значенні результату, наслідку чого-небудь. Звідки ефективність органічно пов'язана з результативністю, дієвістю будь-яких заходів, правил, систем. Немає сумніву, що право може бути високо результативним лише у випадку, якщо воно відповідає певним вимогам, як з точки зору змісту (науково-обґрунтовано, відповідає об'єктивним закономірностям розвитку досягнутого рівня правосвідомості суспільства, внутрішньо узгоджене). Так і форми (зрозуміле за мовою та стилем викладення, стабільне, систематизоване, звільнене від повторень, протиріч)». При розгляді правових заходів досягнення мети І. С. Нікітінський зазначав, що відповідність обраних правових заходів меті - необхідна передумова ефективності правової норми, неправильний вибір засобів виключає або знижує ефективність правового регулювання, тільки нерозривна єдність потреби, засобів і шляхів дії, створює, по суті, зміст мети, але справедливим слід вважати зауваження рецензентів монографії І. С. Нікітінського про те, що в ній не проаналізовано співвідношення цілей правових норм із засобами їх досягнення [197, с. 90]. М. Д. Шаргородський заперечував І. С. Нікітінському, він вказував, що не можна змішувати значення термінів «ефект» і «ефективність»; «ефект» - це дійсно результат, наслідок чого-небудь, але «ефективний» - це той, що дає ефект, призводить до потрібних результатів, тобто здатний цей результат створити [279, с. 43].

Недоліком роботи І.С. Нікітінського є те, що під ефективністю він розумів тільки досягнутий результат, але при такому підході не можливо прогнозувати перспективні правові норми, тобто ті, які ще не видані. М. Д. Шаргородський підтримував погляди О. С. Пашкова і Д. М. Чечета, які розглядали ефективність правового регулювання як дієвість, результативність, здатність впливати на суспільні відносини в певному

корисному для суспільства напрямку [185, с. 3-11] і не погоджувався з включенням у дане визначення оціночного моменту: «корисні для суспільства». Ефективність - це абстрактне поняття, яке означає тільки здатність засобу, що застосовується, сприяти досягненню бажаної мети [270, с. 45].

Інша група вчених під ефективністю правових норм розуміла результати або соціальні наслідки, реальні зміни, які виникають в житті при реалізації законів, тобто пов'язували ефективність правових норм з результативністю їх впливу. Ефективність права - це здатність при правильному його застосуванні отримувати позитивний результат у регулюванні суспільних відносин. Тому С. М. Сабанін вважає доцільним пов'язувати ефективність з отриманим результатом [228, с. 21] не будь-яким, а найбільш оптимальним. В. І. Плохова вважає, що ступінь ефективності правової норми повинна визначатися за допомогою критеріїв, під якими слід розуміти певні вимірювачі повноти досягнення їх цілей [189, с. 15]. На думку деяких авторів, критеріями ефективності правових норм повинні бути визнані показники, що дозволяють виміряти ступінь досягнення правовими нормами своїх цілей. Як зазначає І. В. Шмаров, критерії ефективності не можна змішувати з показниками. Кожному критерію ефективності повинні відповідати певні показники [285, с. 59]. Ефективність дії норм права залежить від певних суб'єктивних і об'єктивних умов, які належать як до самого права, так і до сфери його реалізації. Якщо класифікувати умови ефективності дії норми за підставою, пов'язаною з елементами механізму дії права, то умови ефективності будуть відноситися до самої норми, до діяльності правозастосовних органів, до особливості правосвідомості й поведінки громадян, які дотримуються чи порушують вимоги правової норми. Умови, що стосуються самої норми, можна визначити як фактори досконалості законодавства, під якими мається на увазі відповідність правових норм тим загальним і конкретним соціально-економічним,

ідеологічним, культурно-психологічним і організаційним умовам, в яких вони будуть діяти.

На сучасному етапі правова наука має розробити систему показників (критеріїв), які характеризуватимуть ступінь досконалості норм права, що видаються як у змістовному, так і в техніко-юридичному сенсі. Враховуючи те, що застосування норм права є не лише виданням актів застосування норм права, а включає в себе безліч різноманітних неформальних зв'язків і відносин. Одним із чинників, що впливають на ефективність застосування норм права, є правосвідомість та характер поведінки громадян, які дотримуються закону. Під правосвідомістю слід розуміти сукупність поглядів, переконань, уявлень про право і законність, властивих суспільству загалом чи конкретній особистості. Чим вище рівень правосвідомості, тим більш ефективними будуть правові норми, тому для збільшення ефективності правової норми слід усувати дефекти, деформацію правосвідомості, правовий нігілізм [132, с. 95].

Досліджуючи проблеми ефективності застосування норм права органами виконавчої влади, слід розмежувати критерії і фактори, що впливають на процес застосування норм права. Під критерієм ми розуміємо конкретну ознаку, на підставі якої здійснюється оцінка фактів. За допомогою критеріїв можемо визначити рівень та якість діяльності із застосування норм права органами виконавчої влади. Класифікувати критерії можна за різними підставами, можна їх поділити на загальні й спеціальні (приватні), на правові, моральні, етичні, психологічні, економічні, технічні, організаційні. Можна визначати критерії ефективності через принципи застосування норм права: законність, оптимальність, раціональність, надійність та ін. Кожна з вищезапропонованих думок має право на існування, але оскільки предметом дисертаційного дослідження є застосування норм права органами виконавчої влади, нам слід визначити особливі критерії ефективності, які притаманні лише застосуванню норм права органами виконавчої влади. Першим критерієм є ефективне використання ресурсів органами виконавчої влади при

здійсненні правозастосування. Орган виконавчої влади має для досягнення результату використати найменші витрати, при цьому витрачаючи достатню кількість часу, оскільки процедура застосування норм права, яка довго триває, втрачає свою актуальність. Другим критерієм є критерій відповідності стандартам якості й доступності державних послуг. Прозорість, достатня поінформованість громадян дає підставу говорити про наявність ефективного правозастосування. Цей критерій включає в себе: інформаційну відкритість діяльності органів виконавчої влади із застосування норм права, доступність незалежно від певних ознак, відсутність привілеїв для певних категорій громадян. Наступним критерієм є оптимізація основних функцій органів виконавчої влади при здійсненні правозастосування. Це стосується, з одного боку, завантаженості органів виконавчої влади, а з іншого - відсутності персональної відповідальності за неефективне правозастосування. При чому, до відповідальності мають притягатися безпосередні виконавці. Останнім, але не менш суттєвим критерієм ефективності є досягнення запланованих результатів за умови, що такі результати будуть мати суспільно значущий характер, тобто має бути досягнутий соціальний ефект правозастосовної діяльності. Досліджуючи критерії ефективності процесу застосування норм права органами виконавчої влади, слід зазначити, що ці критерії не є постійною константою, вони можуть змінюватися у разі потреби, якщо в зовнішньому середовищі відбуваються певні зміни.

За останній час істотно знизився рівень ефективності впливу правових норм і правового регулювання. Це пов'язано насамперед зі зміною одної системи соціально-економічних і політичних відносин на іншу. Потрібно звернути увагу на те, що такий перехід здійснюється радикально, руйнуючи всі життєво важливі соціальні організми та інститути. Суттєвими причинами є відсутність наукового підходу, суб'єктивізм у державному будівництві, формуванні нової правової системи. Своєрідність нової правової ситуації, яка склалася в Україні, а також об'єктивні процеси в сфері соціально-

економічного розвитку країни викликають необхідність нових підходів до розкриття змісту проблематики ефективності правового регулювання. Для того щоб зрозуміти проблеми ефективності правореалізації, потрібно з'ясувати поняття ефективності. Термін «ефективність» означає «дієвість», «те, що призводить до потрібного результату» [280, с. 158].

Тобто ефективність виступає як ступінь результативності, дієвості об'єктивного права, а також усієї правової системи країни. Побудова правової держави, забезпечення реалізації основних прав і свобод людини й громадянина, закріплених у Конституції, породили безліч нереалізованих правових приписів. Для того щоб зрозуміти, в чому саме полягає дієвість, ефективність правозастосування, потрібно визначити мету і засоби її досягнення. Саме з визначенням мети починається етап правотворчості. В меті виявляється суб'єктивна форма майбутньої норми права. Вона є первинним фактором, що детермінує процес правового впливу. Але без відповідних засобів ефективно реалізувати поставлену мету неможливо. Засоби визначають мету, а мета визначає засоби, тобто ці два поняття є взаємопов'язані й взаємозалежні. Завдяки засобам мета набуває конкретної реальної форми реалізації, а внаслідок цього і конкретної міри ефективності. Якщо за мету взяти майбутній закон, то ефективність правового впливу буде виявлятися в ступені реалізації норми права. При такому підході до ефективності стає зрозуміло, що дієвість права залежить від системи взаємопов'язаних і взаємозалежних норм права, які представляють собою певну ієрархію [132, с. 94].

Визначаючи право як сукупність правил поведінки, ми змішуємо його сутність з державною формою, типом політичного режиму, забуваючи при цьому моральну оцінку правових явищ, прогресивну динаміку соціального розвитку, соціальні цінності. Право не можна ототожнювати з законом, це поняття набагато ширше.

Оскільки ми досліджуємо ефективність застосування норм права органами виконавчої влади в Україні, слід окремо зупинитися на дослідженні

ефективності державного управління. Інститут соціальних досліджень пропонує віднести державне управління до соціальної сфери. Державне управління слід розглядати як діяльність, що здійснюється за допомогою державної влади та державних органів. Політика відіграє провідну роль, відображаючи погляди та інтереси певних соціальних груп, саме тому при оцінці ефективності органів виконавчої влади слід враховувати політичний аспект, притаманний управлінській діяльності органів виконавчої влади. На оцінку ефективності застосування норм права органами виконавчої влади впливають багато факторів. Сама оцінка необхідна як для органів виконавчої влади, так і для суспільства загалом. Суспільству така оцінка надає можливість здійснювати громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади, для органів виконавчої влади вона дає можливість удосконалити, покращити діяльність, а також надає можливість вищестоящим органам виконавчої влади контролювати діяльність підлеглих.

Оцінюючи ефективність органів виконавчої влади, потрібно говорити про необхідність оцінки самої управлінської діяльності, а також рішень, які приймаються органами виконавчої влади в Україні. Оцінюючи діяльність органів виконавчої влади насамперед здійснюється порівняння результатів діяльності із застосування норм права органами виконавчої влади з критеріальними ознаками. Слід звернути увагу на те, що потрібно розрізняти загальні критерії ефективності та спеціальні, які характеризують специфічні сфери державного управління: економічну, політичну, соціальну. Займаючись застосуванням норм права, органи виконавчої влади насамперед здійснюють політичну діяльність, тому такі критерії, як: захист прав і свобод людини й громадянина, рівень політичної активності істотно впливають на процес правозастосування.

Розпочинаючи процес правозастосування, тобто процес, що знаходить свій вияв у індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих обставин в акті застосування норм права, суб'єкт застосування норм права зобов'язаний урахувати не лише мету, яку ставить

законодавець, але й можливість її втілення за допомогою механізму реалізації. Прикладом можуть бути норми Конституції України, закріплені в розділі II «Основні права, свободи і обов'язки людини і громадянина» лише на декларативному рівні [112, с. 3]. З одного боку, законодавець поставив мету - реалізація основних прав, свобод людини і громадянина, а з іншого боку, не врахував, що мета, не опосередкована механізмом реалізації, залишається лише метою. Тому для ефективного правозастосування потрібно враховувати не лише природне та позитивне право в їх взаємозв'язку і взаємообумовленості, але й принципи права, правову політику, динаміку права, його реалізацію, практичне регулювання суспільних відносин. Потрібно розуміти, що право - це система елементів, необхідних і достатніх умов дійсної реалізації мети, високого ступеня ефективності правотворчості й правореалізації [132, с. 96].

При з'ясуванні питання проблем ефективності правозастосування потрібно розглянути основні методи, за допомогою яких можна вирішити цю проблему. Перший метод, на який ми звернемо увагу, метод поетапної правової технології. Він передбачає послідовний комплекс заходів, апробованих і вивірених на практиці, що спрямовані на раціональну зміну й перетворення системи та інститутів правозастосування. На сучасному етапі побудови і розвитку самостійної, незалежної, правової, соціальної, демократичної держави він є найбільш доцільним, тому що має за мету поетапні перетворення, зміни, здійснення яких дозволить зменшити розрив між матеріальним правом та механізмом його реальної дії. Органи державної влади в Україні повинні визначати не пошук кінцевого результату як основне своє завдання, а поетапно, поступово, шляхом внесення поправок у правозастосовну практику, виправлення, вдосконалення окремих законодавчих актів з метою збільшення ефективності їх дії будувати правову державу. Визначаючи проблемні питання правозастосовного процесу, слід звернути увагу на три основних блоки: до першого блоку слід віднести вимоги, що ставляться до самої особи суб'єкта застосування норм права як

уповноваженого суб'єкта, який забезпечує нормальний хід усього правозастосовного процесу. Серед інших, це вимоги компетентності, етичності, освіченості, ґрунтованості, ініціативності, самовладання, самокритичності, спостережливості, організованості, самостійності, наполегливості, принциповості, гуманності, чуйності, терпимості, поваги, доброзичливості тощо. Крім цього, він повинен мати високий рівень політичної та правової культури[132, с. 96].

На думку О. М. Москаєва, необхідно виробити комплекс заходів, спрямованих на підвищення якості кадрового складу суб'єктів застосування норм права. У сучасних умовах завданнями правозастосовної політики в цьому напрямку є неухильне проведення в життя принципу професіоналізму в усіх ланках державного апарату [173, с. 8].

До другого блоку належать вимоги, що ставляться до самої правозастосовної діяльності. До них пропонується віднести, зокрема, вимоги об'єктивного та повного дослідження фактичних обставин; суворе дотримання правозастосовним органом норм матеріального права; прийняття рішення в межах компетенції і в установлених законом процесуальних формах; забезпечення контролю та нагляду за законністю правозастосовної діяльності; право на оскарження незаконних актів; встановлення суворої юридичної відповідальності посадових осіб тощо.

До третього блоку слід віднести вимоги, що ставляться до правозастосовного акта, який об'єктивує результати правозастосовної діяльності. Серед їх значної кількості слід виділити такі вимоги: правозастосовний акт повинен здійснюватися на основі та у відповідності з нормами права, тобто носити піднормативний характер; бути компетентним, тобто здійсненим уповноваженими на те органами держави посадовими особами; бути здійсненим у відповідності з приписами норм матеріального та процесуального права; служити одним із засобів виконання організуючої творчої діяльності держави. Поряд з наведеними, необхідно виділити і

вимоги конкретності, короткості, чіткості, ясності, вмотивованості, докладності, повноти, зрозумілості, коректності, культурності тощо.

Проведене дослідження дозволяє виділити два напрямки вдосконалення законодавства, що регулює правозастосовну діяльність державних органів виконавчої влади. Перше з них - удосконалення правових норм, які закріплюють правомочності посадових осіб органів виконавчої влади щодо винесення індивідуальних правових рішень поза документальною формою (матеріальні норми), і друге - регулювання процедури, процесу їх реалізації (розвиток процесуальних норм). У нормативних актах слід досягати збалансованості, оптимальної відповідності цих двох видів правових норм [132, с. 98].

З метою вдосконалення правового регулювання та правозастосовної діяльності вважається за доцільне закріпити в нормативних актах, що регулюють юрисдикційну процедуру, перелік дій, які дозволяється здійснювати суб'єкту правозастосування. Цей перелік можна розглядати як алгоритм вирішення справи. Нормативне закріплення даного алгоритму сприятиме усуненню помилок та прямих порушень законності при правозастосуванні. Суб'єкти застосування норм права також впливають на суспільні відносини, і від якості їх діяльності багато в чому залежать рівень та темпи соціально-економічного розвитку суспільства й успішність реформ, що проводяться. Безперечно, підвищення ефективності діяльності із застосування норм права - важливе державне завдання. Проте, на наш погляд, воно носитиме безпредметний характер, оскільки в теорії ця проблема не знайшла задовільного рішення. Наукові дослідження щодо проблематики застосування норм права дали ґрунтовний теоретичний матеріал, який може бути встановлений в основу вивчення якостей даного соціально-правового явища. Він дозволяє розглядати відносини застосування норм права в динаміці, що вельми корисно для дослідження соціально-правових явищ і дає можливість будувати нові наукові гіпотези на основі розуміння змісту відносин застосування норм права. В юридичній літературі

правозастосування традиційно розуміється як форма реалізації юридичних норм, яка здійснюється за допомогою компетентних органів, що володіють владними повноваженнями, і спеціально направлена на забезпечення повного, точного та своєчасного здійснення суб'єктивних юридичних прав і виконання юридичних обов'язків.

Правозастосування забезпечує, створює передумови до реалізації суб'єктивних прав і обов'язків, але саме по собі не реалізує їх. При цьому під реалізацією правових норм слід розуміти фактичне перетворення їх розпоряджень у правомірній поведінці адресатів норм права. Подібне положення вимагає перегляду трактування цього соціально-правового явища. Вирішення даного питання матиме принципове значення, оскільки залежно від розуміння змісту діяльності застосування норм права визначається його місце в механізмі правового регулювання і, відповідно, підхід до оцінки ефективності.

Недоліком усіх робіт щодо дослідження проблем ефективності діяльності із застосування норм права, на наш погляд, є те, що дані системи не передбачають як умову, яка впливає на ефективність правозастосування, «інформаційне забезпечення», тобто попередній аналіз ефективності на основі даних про соціальну, економічну й інші ситуації на території, де здійснюється правозастосування. Необхідність у наявності цієї умови викликана особливостями регульованих відносин, обумовлених геосоціальними чинниками, і неможливістю оперативно враховувати всі зміни, що відбуваються в суспільстві. Це веде до відставання правосвідомості конкретного суб'єкта застосування норм права і до неправильних оцінок регульованих відносин, що, у свою чергу, виявиться в актах застосування норм права, які не відповідають вимогам об'єктивності, адекватності й т. п. Таким чином, ігнорування в діяльності суб'єкта застосування норм права необхідності обліку зовнішніх чинників позначатиметься на реалізації цих правозастосовних рішень. У зв'язку з вказаним слід звернути увагу на одну з особливостей діяльності, суть якої полягає в тому, що правозастосування

може впливати на формування такої умови, як «громадська думка». Таким чином, встановлюватиметься певна залежність між зростанням якості правозастосування і підвищенням якості умов, які впливають на ефективність реалізації правозастосовних рішень.

Поняття ефективності правозастосовної діяльності (досягнення цілей вживаної норми) і її критерії (економічні, тимчасові, соціально-психологічні), запропоновані в раніше проведених дослідженнях, також вимагають перегляду, оскільки держава не наділяє суб'єкта застосування норм права всіма правовими і матеріальними засобами, що потрібні для повноцінної реалізації правозастосовного акта. У зв'язку з цим, сама постановка питання про відповідальність суб'єкта застосування норм права за неефективну реалізацію його рішення виглядає достатньо спірною. Разом з тим, під ефективною діяльністю із застосування норм права, на наш погляд, слід розуміти діяльність суб'єктів застосування норм права, яка досягає ті цілі норми, що застосовується, які втілюються в момент винесення правозастосовного акта. У вказаному зв'язку визначення ефективності правозастосовної діяльності повинно здійснюватися на основі такого критерію, як досягнення юридичних цілей норми, що застосовується, а зовсім не соціальних цілей, оскільки останні дуже широкі та всеосяжні, й досягнення їх відбувається не одномоментно. Крім того, чинником, що обумовлює актуальність і необхідність дослідження питань, які відносяться не тільки до проблеми правозастосовної діяльності, але і до питання ефективності цієї діяльності, є відсутність системних науково обґрунтованих методик підвищення якості правозастосовної діяльності.

Застосування норми права саме по собі ще не означає втілення в життя розпорядження, що міститься в ній, оскільки для цього потрібне здійснення тих або тих фактичних, матеріально-технічних дій, передбачених актом застосування норми права. У низці випадків акти застосування норм права є лише необхідною початковою стадією здійснення розпоряджень правових норм і не можуть розглядатися як повне втілення їх у життя. В результаті

акта застосування норми права у конкретних осіб виникають суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Проте, для повного втілення в життя розпоряджень правової норми цього ще не достатньо, а вимагається реалізації цих прав і обов'язків у відповідних фактичних діях. У зв'язку з цим у процес оцінки ефективності правозастосовної діяльності вимушено вплітається процес реалізації правозастосовного акта, а це може звести нанівець найправильніше рішення суб'єкта застосування норм права, яке володіє зарядом ефективності. Й тут можна б було прийняти існуючу основу визначення ефективності правозастосовної діяльності, якби суб'єкт застосування норм права володів усіма правовими засобами, необхідними для контролю за реалізацією свого рішення, і ніс за їх реалізацію персональну відповідальність. Насправді ж складається інша картина: не виключені випадки, коли органи правозастосування діють бездоганно, але на правотворчому або якомусь іншому рівнях якісь ланки не спрацьовують, і в результаті бажаний правовий ефект не досягнутий [279, с. 139]. У зв'язку з цим інформація, одержана з позицій розуміння застосування права як форми його реалізації, на наш погляд, відображає ефективність усього механізму правового регулювання, а не діяльність конкретного суб'єкта застосування норм права.

На сучасному етапі наукове управління суспільством у масштабі всієї держави є одним з вирішальних чинників соціального прогресу. В зв'язку з новими вимогами до ефективності управління суспільством, обумовленими новими напрямками діяльності держави, необхідно повніше й ефективно використовувати можливості правозастосування, розвивати та вдосконалювати його з тим, щоб воно відповідало сьогоdnішнім потребам суспільства і держави. Ефективність, з філософського погляду, визначається рівнем відповідності національним цінностям, домінує правосвідомість, яка відображає ієрархію національних цінностей. Ефективність у нормативному праворозумінні визначається ступенем системності права, усуненням логічних протиріч, своєчасним переглядом нормативно-правових актів, які не

відповідають сучасності. Коли законодавство не встигає за розвитком суспільства, потрібно застосовувати різноманітні важелі, такі як: аналогія закону, тлумачення, вирішення колізій.

Органи застосування норм права мають застосовувати моніторинг, тобто узагальнювати практику застосування норм права, особливо це стосується органів виконавчої влади, оскільки вони здійснюють розпорядчий (неконфліктний) вид застосування норм права. Ефективність у соціальному праворозумінні визначається ступенем відповідності державно рекомендованих моделей поведінки соціальним очікуванням і стереотипам поведінки, яка оцінюється соціумом як правомірна. Юридична ефективність - це вирішення справи і винесення акта застосування норм права, в той час, як соціальна ефективність характеризується позитивними ознаками, що виникають у суспільстві та внаслідок закону [159, с. 158].

Ступінь адекватності правової норми визначається через процес застосування норм права. Під час такого процесу абстрактна норма права співвідноситься з реальними відносинами, ступінь відповідності яких і характеризують ефективність правової норми. Потрібно прогнозувати ефективність процесу застосування норм права, оскільки це буде впливати на економію державних засобів. На сьогодні практика застосування норм права - це єдина система, що тестує загальнообов'язкові норми на предмет ефективності, якості, логічності, системності. В основі розуміння ефективності застосування норм права має бути закладено дієвий підхід, «ефективність» має охоплювати всю структуру діяльності, не тільки результат, але й цільове спрямування, процес і особистий стиль здійснення, засоби, що при цьому використовуються. Ефективність залежить від доцільності. Критерії ефективності стосовно соціальної діяльності мають оціночні, регулюючі та конструюючі функції. Оціночна функція критеріїв ефективності виступає як засіб відбору варіантів рішень (управлінських та індивідуальних) з погляду їх правової, етичної, організаційної доцільності в певних умовах і в певному місці. Функція критеріїв ефективності, що

конструює, виступає як еталон діяльності, мета, зміст, засоби, форми, методи й особистий стиль здійснення якої оптимальні з погляду правових, економічних, етичних і організаційних принципів. Регулююча функція критеріїв ефективності виступає як засіб контролю за відповідністю ідеальної діяльності (еталонної, сконструйованої в рішеннях, нормах права, моралі, етики) реальній діяльності, яка здійснюється виконавцями.

Вимір ефективності здійснюється за допомогою якісних і кількісних показників, що характеризують зміст, форми, методи й особистий стиль поведінки. Джерелами показників є дані спеціальних досліджень, аналітичні документи, звітні документи, статистична звітність. Критеріями відбору показників, які використовуються для виміру ефективності, є їх здатність: 1) відображати реальні результати, отримані на підставі основних напрямків діяльності органів виконавчої влади; 2) відображати причинно-наслідкову залежність між діяльністю органів виконавчої влади і рішеннями, що приймаються в результаті цієї діяльності; 3) стимулювати творчу і ділову активність суб'єктів; 4) характеризувати внесок служб і окремих суб'єктів органів виконавчої влади у вирішенні загальносистемних завдань; 5) забезпечити порівняння відповідних показників між собою як у просторі, так і в часі; 6) відображати у вимірювальній формі якісні характеристики функціонування органів виконавчої влади, структурних підрозділів, окремих суб'єктів органів виконавчої влади. Потрібно враховувати як позитивний, так і негативний досвід при процесі проектування ефективності застосування норм права органами виконавчої влади. Однією з умов ефективності застосування норм права є висока якість законодавства. Усунення протиріч і прогалин у нормах, інтеграція, уніфікація законодавчих приписів передують ефективності застосування норм права.

Фактори, що впливають на ефективність, можна поділити на: об'єктивні, суб'єктивні й ірраціональні. До об'єктивних факторів, які впливають на ефективність застосування норм права, є зовнішня сфера відносин застосування норм права, що не залежить від волі суб'єкта

застосування норм права. До суб'єктивних факторів належать ті фактори, які залежать від морально-психологічних і ділових якостей суб'єкта застосування норм права. Ірраціональними є ті фактори, що виникають спонтанно, тобто моменти стихійності, невизначеності, безсвідомої поведінки, випадковості, вірогідності. Вихідним елементом правореалізації є два феномени: юридична норма та соціальна ситуація, до якої вона відноситься [152, с. 85].

Відповідно, передумовами, що впливають на ефективність застосування норм права, є якість правової норми й особливості властивостей, зв'язків об'єктів, станів, на які впливають норми. Закон - це інструмент, а орган виконавчої влади - засіб досягнення мети, поставленої законом. Основним критерієм ефективності є досягнення мети, що закладена в самій правовій нормі, але це не зовсім так, тому що норми права змінюють динаміку суспільних відносин, покращують їх. Індивідуальне регулювання виступає як сильний засіб впливу на суспільство на мікрорівні. Потрібно співставити юридичну і соціальну ефективність та напрацювати загальні критерії. Поняття «ефективність» має розглядатися в комплексі: мета-засоби-результати. Потрібно співставити соціальну користь і можливість суспільної шкоди.

Чим більша кількість справ розглядається повторно, тим гірше на певному етапі спрацьовують органи державної виконавчої влади, тим менша ефективність.

Підсумовуючи все вищеперелічене, слід зазначити, що ефективність застосування норм права органів виконавчої влади - це результат діяльності суб'єктів застосування норм права, який полягає у досягненні певного правового ефекту, його відповідності нормам права, спроможності бути досягнутим за результатами поширення норми права на конкретних суб'єктів і на конкретну життєву ситуацію. Виміром ефективності є втілення в правовому житті правових наслідків, передбачених правозастосовним актом. Слід зазначити, що ефективність юридичного процесу зі змістовного боку

характеризується, по-перше, соціально-ціннісною обумовленістю права, що дозволяє зрозуміти ефективність права з погляду відповідності правових явищ природно-правовим цінностям, допомагає розмежувати правові й неправові закони. По-друге, потрібно враховувати системний критерій ефективності, який виявляється в механізмі реалізації, дає можливість зрозуміти нам, що ефективність правового впливу залежить не лише від статистики, але й від динаміки, тому що сенс права виявляється в можливості практичного регулювання суспільних відносин.

3.2. Шляхи вдосконалення практики застосування норм права органами виконавчої влади України

Удосконалення практики застосування норм права обумовлює з'ясування та виокремлення основних умов і факторів, які забезпечують її ефективність. Ще М. Фіолетов зазначав, що в питаннях застосування права особливо яскраво й наочно виявляються ті нерозривні нитки, які з'єднують проблеми загальної теорії права з самою гущею конкретного правового життя, з найважливішими питаннями юридичної практики [263, с. 3–28]. Ця думка, висловлена понад сімдесят років тому, не втрачає своєї значущості дотепер. Теорія правозастосування має практичну спрямованість, що зумовлюється її безпосередньо прикладним характером, зазначає П. Рабінович, оскільки всі службові обов'язки професійних юристів зосереджуються на застосуванні юридичних норм або на їх забезпеченні. Тому як для майбутніх юристів, так і для осіб, що вже працюють у даній сфері, ці питання набувають, мабуть, найбільш практичного значення [218, с. 132].

Сучасні філософи визначають практику як «активну діяльність конкретного історичного суб'єкта, в процесі якої він здійснює матеріальне перетворення об'єкта у відповідності до своєї мети, ідеальної моделі дійсності і знань про якість цього об'єкта, а також змінюється і розвивається сам завдяки постійним змінам і зв'язкам різноманітних процесів», або «як

специфічна, свідома, доцільна, цілеспрямована, предметна, людська діяльність», або «як специфічний людський спосіб відношення до оточуючого світу, який виявляється в активному перетворенні об'єктивно-існуючих в ньому предметів і явищ». Практика (давньогрецьк. «діяльність») - доцільна і цілеспрямована діяльність. Практика є діяльністю, яка залежить від рівня розвитку суспільства, його структури та здійснюється суб'єктом для досягнення певної мети, має суспільно-історичний характер [289, с. 445]. Виходячи з цих визначень, можемо розглянути ознаки практики, тобто її особливості: по-перше, це різновид діяльності, хоча поняття «діяльність» більш широке за значенням, оскільки включає і теоретичне, і практичне ставлення людини до оточуючого світу; по-друге, це єдність двох складових: об'єкта й суб'єкта, за якої суб'єкт, змінюючи оточуючий світ, змінюється сам; по-третє, це вихідне, первинне ставлення людини до оточуючого світу, тому що тільки те, що перевірено на практиці, теоретично осмислюється людиною; по-четверте, практика завжди має усвідомлений, цілеспрямований характер; по-п'яте, має суспільний характер. Практика застосування норм права органами виконавчої влади - це різновид юридичної практики. Вивченню проблем юридичної практики присвячено немало наукових праць.

В. М. Карташов виділив три традиційні підходи до розуміння юридичної практики [87, с. 112]. Автори першого підходу (І. Я. Дюрягін, А. Герлох, В. Кнапп) ототожнюють юридичну практику з юридичною діяльністю [98, с. 145]. Прибічники другого підходу (С. С. Алексєєв, С. І. Вільнянський), навпаки, розмежовують юридичну практику й юридичну діяльність, до юридичної практики вони відносять підсумок, результат правової діяльності [14, с. 134; 47, с. 65]. Засновники третього підходу (В. К. Бабаєв, М. М. Вопленко, В. М. Карташов, В. І. Леушин, В. П. Реутов) пропонують розглядати юридичну практику як нерозривну єдність «правової діяльності і сформованого на її основі соціально-правового досвіду» [22, с. 113; 48, с.23; 87, с. 75; 153, с. 24; 222, с. 115]. Потрібно погодитися з думкою В. І. Леушина, який визначає юридичну практику як діяльність суб'єкта з

прийняття рішень правового змісту, не обмежуючи при цьому практику тільки діяльністю, але вказує на те, що юридична практика являє собою єдність юридичної діяльності й об'єктивованого досвіду цієї діяльності, яка виникає там, де особа приймає зовні виражене, документально оформлене рішення про права та обов'язки [153, с.26-27].

Юридична практика є різновидом соціальної практики, в процесі якої відбувається опосередкований вплив суб'єктів практики на об'єкти матеріального світу, суб'єкти впливають один на одного й тільки в кінцевому підсумку на явища матеріального світу, змінюючи при цьому і явища, і самих себе, набуваючи нових якостей. Юридична практика є частиною юридичної діяльності, єдністю юридичної діяльності та результатів, які накопичуються на процесуальних етапах цієї діяльності. Юридична практика існує там, де суб'єкти приймають зовні виражене рішення про права і обов'язки. Основою юридичної практики є правовідносини. Практика застосування - це різновид юридичної практики, який опосередковує накопичення соціально-правового досвіду в галузі владного індивідуального регулювання суспільних відносин. К. М. Гарапшиним практика застосування визначається як «органічна єдність реального застосування норм права і напрацьованого досвіду, що безпосередньо бере участь у перетворенні, зміні суспільних відносин, пов'язаних з застосуванням норм права» [53, с. 14]. Автор зазначає, що практика застосування норм права виступає як досвід, який охоплює зв'язки, тенденції, прийоми, способи правозастосовної діяльності, тобто не тільки кінцевий результат, а й проміжні результати. Таким чином, практика застосування норм права - це юридичне явище, яке акумулює в собі досвід застосування державно-владним компетентним органом матеріальних і процесуальних норм [53, с. 16].

Ми вважаємо, що слід розглядати практику застосування норм права органів виконавчої влади в широкому розумінні й вузькому. В широкому розумінні, це діяльність органів виконавчої влади з реалізації прийнятих законів до конкретних суб'єктів, результати такої діяльності, а також

реалізація управлінських повноважень. У вузькому розумінні, це накопичений у процесі застосування норм права органами виконавчої влади досвід у вигляді правоположень, які вносять елемент новизни в правове регулювання. Досвід, що накопичується в процесі застосування норм права органами виконавчої влади, є змістом цього виду соціальної практики. Більшість учених (С. С. Алексєєв, В. М. Карташов, В. І. Леушин, М. М. Вопленко, С. Н. Братусь, А. Б. Венгеров, Р. З. Лівшиц) вказують тільки на корисний досвід, що накопичується в процесі застосування норм права органами виконавчої влади. Однак ми не погоджуємося з таким трактуванням, оскільки, звернувши увагу на статистику застосування норм права органами виконавчої влади в Україні, ми можемо визначити безліч випадків накопичення негативного досвіду, який також має суттєвий вплив на практику застосування норм права органами виконавчої влади [126, с. 14].

Отже, проаналізувавши різні підходи до розуміння юридичної практики і практики застосування норм права, дійшли висновку про те, що практика застосування норм права органами виконавчої влади - це поєднання активної, творчої діяльності, що має управлінську природу об'єктивованого соціально-правового досвіду (як позитивного, так і негативного) в галузі владного індивідуального регулювання суспільних відносин, яка є різновидом юридичної практики і виникає там, де суб'єкт застосування норм права приймає документально оформлене рішення про права і обов'язки особи [129, с. 48].

З проблематикою застосування норм права органів виконавчої влади пов'язані й деякі інші питання, що вимагають розв'язання. Це, зокрема, визначення підстав для визнання акта недійсним (або нікчемним), порядок та наслідки скасування або відкликання законних і незаконних або недоцільних актів застосування норм права органів виконавчої влади, механізми відшкодування збитків у зв'язку зі скасуванням акта тощо.

Досліджуючи практику застосування норм права органами виконавчої влади, слід розглянути процедуру оскарження таких актів. Право на

оскарження гарантоване Конституцією України і передбачає право на звернення до суду, за офіційного тлумачення частини другої ст. 55 Конституції України встановлено, що скарги на рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня стосовно того органу і посадової особи, які прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Оскарження, з погляду адміністративної процедури слід розглядати як один з видів адміністративної процедури або як її факультативну стадію. І в доктрині, й на практиці інститут адміністративного оскарження за останні роки зазнав суттєвих змін. Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [112, с. 5]. Проте, не применшуючи значення судового захисту прав особи, варто, все ж, зазначити важливість збереження та оновлення інституту адміністративного оскарження. Хоча стаття 16 Закону України «Про звернення громадян» передбачає, що звернення зі скаргою не позбавляє права громадян звертатися до суду [203]. До прямих переваг адміністративного оскарження над судовим можна віднести його економність (адже воно дешевше і для скаржника, і для держави), оперативність, меншу формалізованість.

До речі, ефективне адміністративне оскарження суттєво зменшує навантаження й на судову владу. Необхідно зважати на економічний аспект нашого життя, адже ефективність судового захисту значною мірою залежить від його своєчасності. Переважно в порядку адміністративного оскарження є можливість переглянути рішення на предмет його доцільності. Крім того, необхідно пам'ятати, що суд, навіть визнавши оскаржуване рішення незаконним, не може прийняти позитивне рішення замість адміністративного органу, й особа ще чекатиме, поки орган виконає судове рішення і прийме відповідний адміністративний акт. У цьому сенсі адміністративне

оскарження є додатковою гарантією захисту прав та законних інтересів приватної особи. Отже, потрібно раціонально поєднувати механізми адміністративного і судового захисту, але при цьому необхідно розв'язати певні проблеми. Зокрема, вимагає розв'язання питання паралельного судового й адміністративного оскарження одного рішення. Наприклад, якщо одна особа оскаржує акт застосування норм права органів виконавчої влади в адміністративному порядку, а інша - в судовому.

Власне, процедура адміністративного оскарження також вимагає розвитку. Зокрема, із запровадженням на конституційному рівні демократичних засад організації публічної влади на сьогодні є ціла низка органів, які не входять до жодної «вертикалі» й нікому не підпорядковуються. Нарешті необхідно зважати і на той факт, що право скасування не завжди означає також можливість прийняти власне рішення з цього питання. До речі, саме право приймати власне рішення замість оскаржуваного і є, на нашу думку, характерною ознакою інституту адміністративного оскарження. Для розв'язання цієї проблеми, а також для підвищення ефективності адміністративного оскарження в багатьох країнах окремо існує інститут «прохання про перегляд», або «заперечення». Тобто особа звертається до органу, що прийняв рішення, із заявою про повторний розгляд цієї ж справи. Якщо такого механізму не існує, то особа може звернутися лише до суду, хоча її може відлякувати складність, тривалість та вартість судового процесу. Отже, щоб забезпечити рівні гарантії правового захисту, доцільно передбачити механізм перегляду акта органом, що його прийняв. Це означає, що загальний порядок подання скарги має бути гнучким. Особа повинна мати право подати скаргу або до адміністративного органу, рішення якого оскаржується, або до вищого органу, якщо такий існує. При цьому, навіть якщо подається звичайна скарга, а не прохання про перегляд, можна передбачити правило, за яким органу, рішення якого оскаржується, надається певний час для подання скарги разом зі справою вищому органу. За цей час адміністративний орган може сам ще раз

перевірити справу і скасувати рішення та задовольнити скаргу. Такий механізм надає можливість органу влади виправити власну помилку, а особі відстояти свої права та законні інтереси. Проте в механізмі «прохання про перегляд», як і загалом в адміністративному оскарженні, вимагає розв'язання проблема забезпечення принципу неупередженості. Зокрема, важливо, щоб скарги розглядали не ті службовці, які готували оскаржуване рішення.

Зарубіжний досвід переконує у доцільності запровадження різних апеляційних органів чи структурних підрозділів, їх утворення є особливо корисним тоді, коли наявна значна кількість скарг. У багатьох європейських країнах для розгляду скарг створюються дорадчі комісії або комітети, до складу яких входять не працівники адміністративного органу, а звичайні громадяни. І навіть у випадках, коли рішення таких комісій мають рекомендаційний характер, їх діяльність є дуже ефективною. «Громадський» спосіб організації комісій не лише забезпечує об'єктивний розгляд скарг, а й сприяє впровадженню духу партнерства між адміністрацією і громадянами, оскільки члени комісії розглядають такі скарги, керуючись принципами справедливості й гуманізму. Такий підхід сприятиме розвитку інституту адміністративного оскарження та спонукатиме скажників звертатися спочатку до адміністрації й лише після цього, якщо потрібно, - до суду. Для стимулювання створення «дорадчих» комісій можна надавати адміністративним органам більші строки на розгляд скарг тощо [129, с. 50].

Принциповим питанням в адміністративному оскарженні є правові наслідки подання скарги, зокрема зв'язок подання скарги та виконуваності оскаржуваного рішення. Тобто те, зупиняє чи не зупиняє можливість виконання акта факт подання скарги. У країнах, де оскарження в адміністративному порядку не зупиняє дії акта, в законодавстві передбачена можливість звернення одразу безпосередньо до суду за так званим «швидким захистом», тобто з клопотанням про зупинення дії адміністративного акта. Привабливішим для приватних осіб є правило про автоматичне зупинення виконання акта у разі подання скарги в адміністративному порядку.

Відповідно, до виконання акта застосування норм права органів виконавчої влади не можна приступати, доки не закінчився термін на адміністративне оскарження. Але щоб не допустити зловживання цими нормами, доцільно передбачити перелік підстав або категорії справ, у яких допускається негайне виконання акта застосування норм права органів виконавчої влади. У процедурі адміністративного оскарження, на нашу думку, важливі ще декілька елементів. Саме тут особливе значення має слухання у справі, тому можна встановити правило про обов'язковість його проведення. Адже під час розгляду скарги у заявника, який оскаржує рішення органу державної влади, і працівника адміністративного органу, який готував оскаржуваний акт, інтереси фактично є конфліктними. Отже, слухання сприятиме об'єктивному вирішенню справи. Важливо визначитися ще в одному принциповому моменті - чи може бути погіршене становище заявника за результатами розгляду скарги. Наприклад, чи може орган, що розглядає скаргу, повністю скасувати оскаржуване рішення, яким було частково задоволено вимоги заявника, якщо буде встановлено, що і це рішення було незаконним. У законодавстві деяких країн, наприклад, у Німеччині, становище заявника може бути погіршене, оскільки пріоритет надається принципу законності та захисту публічних інтересів. Щоб заявник не відчував себе беззахисним у такій ситуації, у нього є гарантоване право відмовитися від розгляду скарги. В українському законодавстві не існує єдиних принципів вирішення цього питання, і, скажімо, за результатами розгляду скарги в порядку «адміністративної апеляційної процедури» може бути прийнято менш сприятливе для платника податків рішення [68, с.206-207]. На нашу думку, закон про адміністративні процедури мав би передбачити загальне правило, за яким погіршення стану заявника не допускається.

Отже, наведене свідчить про важливість підвищення ефективності процедури адміністративного оскарження та загалом розвитку адміністративно-процедурного законодавства в Україні. За слушним висловлюванням провідних німецьких юристів, чим краще законодавство

про адміністративну процедуру, тим менше роботи в адміністративних судів [22, с. 358]. Мабуть, нам доцільно належною мірою врахувати накопичений у європейських країнах досвід формування демократичних доктрин адміністративного законотворення і правозастосування. Принциповим є питання набуття чинності актом застосування норм права органів виконавчої влади. Адже важливо знати, з якого моменту можна приступити до виконання акта. Крім того, необхідно чітко визначатися з початком перебігу та межами терміну для його оскарження, особливо у випадку, коли подання скарги в адміністративному порядку зупиняє його виконання. Найочевиднішим правилом щодо набуття актом застосування норм права органів виконавчої влади чинності є доведення його до відома осіб, яких він стосується. Якщо адресат акта один, то питання доведення його до відома не є складним, але як бути, коли осіб декілька, а хтось «ухиляється» від ознайомлення з актом? «У більшості правових систем адміністративне рішення, що не було повідомлене у встановленому порядку, недійсним не вважається, але воно не має юридичної сили для зацікавленої особи, яку не було повідомлено про ухвалу такого рішення». Німецький законодавець розв'язав цю проблему по-своєму просто, визначивши, що «чинність адміністративного акта відносно особи, якій він призначений або інтереси якої зачіпає, починається з моменту, коли він проголошений цій особі». Такий підхід «чинності відносно особи», насамперед, гарантує права зацікавлених осіб. Але, водночас, він дає змогу уникнути випадку невиконуваності акта, адже якщо набуття чинності пов'язати з доведенням до всіх зацікавлених осіб, то у разі, коли зацікавлена особа уникає ознайомлення з актом, інша особа не зможе його використати в своїх інтересах. Цю ситуацію можна розв'язати й через чіткі правила порядку доведення акта до відома особи, а також юридичні презумпції, які визначатимуть факт та момент доведення [22, с. 363].

Доведення змісту акта до відома осіб, яких він стосується, може здійснюватися різними способами. Це, зокрема, проголошення, вручення або

направлення акта поштою. Проголошення - це усне повідомлення особі прийнятого рішення. Вручення полягає в особистій видачі особі акта. Що стосується направлення акта особі поштою, то з юридичного погляду, це є найбільш безперечним способом доведення акта до відома особи, особливо якщо це робиться листом з повідомленням про вручення. У деяких західних країнах використовується такий спосіб доведення акта до відома зацікавлених осіб, як публічне оголошення, наприклад, з використанням дошки оголошень в органі влади або оприлюднення в офіційній пресі. Останнє правило є особливо актуальним у справах, які стосуються великої кількості осіб. Можна встановити правило, за яким акт набуває чинності з моменту його реєстрації в адміністративному органі, якщо інше не передбачено самим актом. Тим більше, що саме перед реєстрацією письмовий акт застосування норм права отримує повне оформлення. Проте, суттєвим недоліком такого підходу є те, що ми змушені окремо визначати умову, після досягнення якої акт можна виконувати, та термін для його оскарження, а це, найімовірніше, також буде момент доведення акта до відома осіб, яких він стосується. Принаймні, тут має діяти чітке правило, що не доведення акта до відома особи, якої він стосується, є підставою для продовження терміну на оскарження. Цікавою є еволюція поглядів С. С. Алексєєва на причини виникнення практики застосування норм права. У ранніх роботах він вказував на таку ознаку права, як високу нормативність, що спонукає до потреби в конкретизації нормативних приписів у процесі їх застосування. Крім того, автор вказував на наявність прогалин у праві, для того щоб їх усунути, існує юридична практика [10, с. 178].

На сьогодні С. С. Алексєєв вважає, що практика детермінується недосконалістю правових норм чинного права, разом з інститутом застосування норм права за аналогією спроможна забезпечити динамізм права, тобто такий стан, при якому право як система стабільних норм, не змінюючись за змістом, спроможне враховувати в певному ступені мінливі умови суспільного життя [12, с. 459]. С. М. Братусь вказує на те, що змістом

практики застосування є процес конкретизації правових норм [6, с. 249]. Як вважає М. С. Студінікіна при застосуванні норм права органами виконавчої влади необхідність у такій діяльності виникає у зв'язку з творчим характером управління або недосконалістю правової норми [247, с. 154]. У попередніх розділах ми звертали увагу на те, що органи виконавчої влади, як правило, застосовують диспозицію правової норми, а умови, за яких ця диспозиція застосовується, вказуються в гіпотезі в загальному вигляді й не є закритими, саме в цьому і виявляється творчий характер практики застосування норм права органів виконавчої влади. У випадках, коли теорія відстає від практики, коли внаслідок недосконалості правової регламентації відсутня норма права, яка може врегулювати конкретне правовідношення, тоді орган застосування зобов'язаний здійснити правозастосування, що виконує функцію правопоповнення, як вважає І. Я. Дюрягін [77, с. 128]. Як вказує Є. В. Бурлай, соціальна норма - це завжди зафіксований людьми в тому чи тому вигляді зразок вже досягнутого в діяльності відображення накопиченого соціального досвіду. Потрібно визначити фактори, що впливають на виникнення практики застосування норм права органів виконавчої влади: по-перше, неврегульованість правовими нормами ситуацій, які виникають у соціальній практиці та принципово потребують правового опосередкування (невидання правової норми, якщо суспільні правовідносини виникли знову; незмінності правової норми, якщо суспільні правовідносини до їх опосередкування практикою виникли, існували, але з часом змінилися, хоча актуальність правового регулювання не відпала, а з'явилася потреба в зміні змісту правового регулювання); по-друге, не скасовано правову норму, хоча суспільні відносини з впливом часу виключені зі сфери правового регулювання; по-третє «кваліфіковане мовчання», коли законодавець не врегульовує індивідуальні відносини у зв'язку з їх невивченістю, новизною, при цьому роль практики застосування і полягає в їх вивченні та прогнозуванні на майбутнє, по-п'яте, «помилка в праві», яка означає «появу тої законодавчої волі, яку слід відобразити в нормативних актах» [38, с. 86].

Дисертація покликана виявити такі випадки і віднайти оптимальні шляхи їх вирішення. Закон України «Про звернення громадян» надає можливість реалізувати конституційне право на участь в управлінні державними справами і позитивно впливати на поліпшення роботи органів виконавчої влади у вигляді пропозицій, заяв, скарг. Окрім того, закон передбачає можливість колективних звернень-петицій [203].

Дослідивши статистику звернень громадян до Вінницької обласної державної адміністрації впродовж 2007-2017 років, Київської обласної державної адміністрації впродовж 2013-2018 років, Львівської обласної державної адміністрації впродовж 2011-2015 років, Харківської обласної державної адміністрації впродовж 2010-2018 років, ми дійшли висновку про те, що актуальними питаннями для населення залишаються проблеми соціального захисту населення, аграрні питання та питання земельних відносин, питання проблем комунального господарства, поліпшення житлових умов, надання житла громадянам, що мають право на його одержання, порушення норм житлового законодавства, проблеми охорони здоров'я.

Хоча керівники органів виконавчої влади на місцях і звітують, але в своїх звітах щороку вказують на те, що «питання роботи із зверненнями громадян, організації їх особистого прийому є одним із пріоритетних напрямів діяльності обласної державної адміністрації знаходиться під постійним контролем. Усі пропозиції, заяви і скарги громадян, які надійшли до обласної державної адміністрації, розглянуті згідно з чинним законодавством. За результатами розгляду звернень, громадянам надавались роз'яснення. Діяльність обласної державної адміністрації щодо розгляду звернень громадян постійно висвітлюється на офіційному веб-сайті обласної державної адміністрації».

Зростання ж кількості скарг у тих самих галузях щороку аргументують однаково, що основною причиною надходження звернень, які в подальшому пересилаються обласною державною адміністрацією за належністю, є

необізнаність громадян у сфері функціональних повноважень та завдань обласної державної адміністрації. На жаль, багато проблем громадян не вирішуються сільськими, селищними, районними і міськими радами, до компетенції яких вони належать, тому громадяни звертаються до керівництва обласної державної адміністрації. Виникає питання щодо ефективної роботи органів державної виконавчої влади. Звіти щороку подаються однакові, статистика є, на жаль, не найкраща, рішення на папері приймаються, але результат - ідентичний. Статистичні дані щодо кількості та категорій звернень наведено в додатках В-И.

Основною причиною надходження звернень громадян вищенаведеної тематики є їх соціальна незахищеність, важкий матеріальний стан, незадовільна робота комунальних служб, проблеми, пов'язані з оплатою за комунальні послуги, незадовільна робота судів. Тому в переважній більшості авторами заяв є пенсіонери, багатодітні сім'ї, малозабезпечені громадяни, інваліди та учасники війни, особи, які постраждали від аварії на ЧАЕС.

Основними недоліками, виявленими під час перевірок стану організації роботи зі зверненнями громадян, є таке: планування роботи зі зверненнями громадян здійснюється формально, відсутні конкретні заходи, спрямовані на вдосконалення цієї роботи; потребують перегляду та внесення змін документи, що регламентують питання ведення діловодства за зверненнями громадян (положення про відділи, у складі яких перебувають спеціалісти, які здійснюють діловодство, їх посадові інструкції); мають місце численні порушення вимог чинної Інструкції з діловодства за зверненнями громадян щодо ведення журналів реєстрації письмових звернень, а також журналів обліку особистого прийому громадян, відсутні обкладинки у справах, що сформовані за результатами розгляду звернень; не використовується Класифікатор звернень громадян, не проводиться аналітична робота у розрізі питань з метою узагальнення причин заяв та скарг, окремих проблем, що порушуються у зверненнях; керівництвом майже всіх структурних підрозділів не проводяться виїзні прийоми, під час проведення особистих

прийомів громадянам у більшості випадків даються усні роз'яснення, не ведеться аналіз дотримання графіків проведення особистого прийому громадян; порушуються вимоги щодо розгляду питання стану роботи зі зверненнями громадян на засіданнях колегії за підсумками відповідного періоду; не практикується проведення розгляду звернень громадян з виїздом на місце; суттєвою є проблема взаємодії співвиконавців, визначених у резолюції керівництва облдержадміністрації. Не завжди керівники райдержадміністрацій, структурних підрозділів облдержадміністрації надають вчасно та у повному обсязі необхідну інформацію для узагальнення виконавцю, визначеному в резолюції першим або таким, що здійснює збір.

Обласними державними адміністраціями мають розроблятися та запроваджуватися заходи прямого, конструктивного діалогу між місцевою владою й територіальними громадами. Крім того, багато питань виникає щодо структури державних адміністрацій. Розглянемо її на прикладі Вінницької державної адміністрації. До структурних підрозділів Вінницької обласної державної адміністрації входить 11 департаментів, 3 управління, Служба у справах дітей і Державний архів. Для прикладу, Департамент агропромислового розвитку облдержадміністрації налічує 43 працівники, а Департамент охорони здоров'я – 22 працівники. В облдержадміністрації працює близько 300 осіб. Постає питання, чи потрібна така кількість державних службовців, якщо кількість звернень щороку збільшується, питання, які цікавлять громадян, залишаються актуальними. Звернувши увагу на додатки В-И, можемо зробити висновок про те, що останнім часом значно збільшилася кількість звернень з питань соціального захисту, комунального господарства. Відповідно до додатку Є. Можемо говорити про те, що спостерігається тенденція збільшення загальної кількості громадян, які звернулися до ОДА.

Тому ми пропонуємо для покращення роботи органів державної виконавчої влади використовувати моніторинг застосування норм права органами виконавчої влади. Н. Розенфельд вважає, що правильна побудова

механізму комплексного моніторингу ефективності механізму застосування законодавства та окремих досліджень, які включаються в склад моніторингу з використанням як предмету дослідження саме законів, забезпечить можливість виявляти недоліки сфер законодавства, тенденції і причини зниження ефективності застосування законодавства та багато інших проблем, усунення яких якісно підвищить ефективність законодавства в Україні [226, с. 10].

Для проведення моніторингу діяльності органів виконавчої влади використовувати такі засоби діагностики: співставлення обсягу бюджетного фінансування і реальних витрат, у тому числі використання засобів у рамках цільових програм, вивчення інших джерел фінансування; співставлення заходів, передбачених у планах роботи органів з реально існуючими можливостями (акти, перевірки, інструкції); проведення аналізу підстав, змісту та видів матеріально-фінансових, організаційних, технічних дій; проведення аналізу змісту та видів нормативно-правових актів, прийнятих у межах функцій органу чи комплексних завдань, які вирішуються ним; вивчення потоку документів у межах функцій органу; визначення видів діяльності, здійснюваної у відповідності з адміністративними регламентами і поза ними; фінансування динаміки позовів до суду з приводу рішень органу; аналіз угод та інших форм співпраці органів з бізнесовими структурами; аналіз кореляції між реальними змінами в галузі діяльності підвідомчих державних і муніципальних підприємств, установ, організацій, рішеннями та діями органів. Критерієм є міра виконання показників діяльності, встановлених на рівні галузі, органів і підвідомчих організацій.

Правовий моніторинг - це методично обґрунтована, комплексна, планова системна діяльність уповноважених суб'єктів із спостереження, аналізу, оцінці якості правових норм і практики їх застосування на предмет досягнення закладених у них цілей і спланованих результатів правового регулювання суспільних відносин, а також прогнозування шляхів удосконалення нормотворчої та правової діяльності. Моніторинг

правозастосування є різновидом правового моніторингу. Моніторинг правозастосування – це систематична, комплексна, планова діяльність суб'єктів правового моніторингу зі збору, узагальнення, аналізу й оцінки інформації про практику застосування норм права. Мета моніторингу: з'ясувати якість нормативно-правових актів і виявити їх протиріччя; виявити правові прогалини, або, навпаки, надмірне врегулювання; виявити корупціогенні фактори; оцінити ефективність практичної дії правових норм, їх реакцію; проаналізувати результати нормотворчої діяльності; визначити можливість і необхідність запозичення зарубіжного досвіду та розвитку правових інститутів; виявити юридично-технічні недоліки [27, с. 14-21].

Проведення правового моніторингу має відповідати таким принципам: законності, обов'язковості, програмного забезпечення, повноти інформаційної бази, об'єктивності й достовірності інформації, транспарентності (доступності), принцип оснащеності (наявність професіоналів, технічних засобів). Класифікувати моніторинг можливо за різними критеріями. За територією дії: загальнодержавний, регіональний; за суб'єктами: державний, громадський, муніципальний; за часом: постійний, оперативний, часовий (у певних проміжках часу); в залежності від часу дії: ретроспективний, поточний, прогнозний; залежно від стадій: моніторинг на стадії законопроектної діяльності, правова експертиза нормативно-правового акта, моніторинг правозастосування. Крім того, розрізняють плановий і поточний моніторинги. Результати моніторингу мають бути враховані використовуватися органами виконавчої влади: по-перше, для усунення юридично-технічних недоліків; по-друге, для виявлення корупціогенних факторів і притягнення винних осіб до відповідальності; по-третє, для уточнення повноважень; по-четверте, для усунення правових прогалин (або надмірного врегулювання), для скасування однотипних, повторюваних актів, які дублюють один одного; по-п'яте, для усунення протиріч нормативно-правових актів. За результатами моніторингу можливо коригувати стан законодавства й одночасно здійснювати оцінку напрямів політики

управління в різноманітних сегментах соціального розвитку. Наслідком моніторингу є виявлення негативних і позитивних сторін нормативного матеріалу, а також пошук шляхів його вдосконалення.

При проведенні моніторингу слід використовувати такі методи: статистичний (обробка кількісної інформації); метод екстраполяції використовується при прогнозуванні (дає можливість співставити досягнуті результати застосовуваних норм із тенденціями, що існували до моменту їх прийняття); метод порівняльного правознавства (порівняльний аналіз моніторингу в зарубіжних країнах і Україні); методи математичного моделювання; метод мозкового штурму – А. Осборн, США (формується дві групи: одна - для генерації ідей, друга - для оцінки ідей); метод Делфі (анонімний обмін думками, ідеями, що допомагає уникнути авторитетного тиску); використання соціологічних методів (опитування, громадські дискусії, публічні слухання, збори, конференції, обговорення в ЗМІ) для прогнозування і підбиття підсумків [301]. Метою моніторингу є адаптування законів до реальних соціальних умов, усунення викривлення тих цілей, які декларуються при прийнятті нормативно-правових актів. Для спрощення процедури моніторингу в Татарстані створено електронні паспорти законів, у яких передбачається інформація про те, чи виявлено корупціогенні фактори, чи приймалися підзаконні нормативно-правові акти для реалізації цього закону, перелік актів прокурорського реагування стосовно закону, перелік актів органів юстиції стосовно закону, відомості про внесення змін і доповнень, строк дії, дата вступу в законну силу, джерело офіційного опублікування, статус закону, дата і номер, перелік судових рішень стосовно закону. В Росії також створено електронні паспорти законів, у яких зазначається форма законопроекту, відповідальний комітет, тематичний блок, суб'єкт законодавчої ініціативи.

Вважаємо, що суттєво покращити роботу органів державної виконавчої влади можливо: по-перше, шляхом аналізу засобів доступності інформації про діяльність органів та їх рішень, у тому числі інформації на сайтах; по-

друге, оцінки реагування органів виконавчої влади на громадські ініціативи; по-третє, узагальненням відомостей про розглянуті пропозиції і скарги громадян, а також про звіти та інші публічні акції органів виконавчої влади й посадових осіб перед населенням; по-четверте, дослідженням інформації про співпрацю органів виконавчої влади з громадськими об'єднаннями; по-п'яте, шляхом збору інформації про проведення публічних слухань громадських обговорень проєктів правових актів. Усі вищеперераховані дії будуть сприяти процесу демократизації державного управління.

Прикладом можуть бути США, де застосовується термін «відкритий уряд» - це шлях підвищення ефективності його діяльності. Інструменти відкритого державного управління сформовані й реалізуються в рамках єдиної загальнодержавної концепції, відкритого уряду, це дозволяє, з одного боку, економити кошти платників податків, а з іншого – дозволяє отримувати оцінку дій урядовців та інструменти підвищення їх ефективності від спеціалістів різних сфер. Ключові постулати містяться в преамбулі Національного плану дій «Відкритий уряд»: 1) Надавати максимально повну інформацію про діяльність уряду. 2) Залучати громадян до процесу прийняття рішень, що впливає на ефективність і відповідальність уряду. 3) Реалізувати найвищі стандарти чесності, тому що ті, хто при владі, мають служити людям, а не собі. 4) Розширювати доступ до новітніх технологій. Виконуючи свої повноваження, уряд США застосовує такі методи: метод транспарентності (забезпечення доступності інформації); метод партнерства (залучення громадян в якості незалежних експертів); метод співробітництва (громадяни мають право не тільки зареєструвати свою думку з того чи того питання, а й надавати поради владі). Директива «Відкритий уряд» містить чотири інструкції: перша інструкція містить «презумпцію відкритості» - обов'язок органів виконавчої влади розкривати відомості про свою діяльність, друга інструкція орієнтує американські агентства і міністерства на забезпечення належної якості інформації, що надається громадянам, третя інструкція містить вказівки щодо обміну позитивним досвідом між органами

виконавчої влади з метою забезпечення відкритого державного управління, четверта інструкція містить вказівки і рекомендації з розширення можливостей відкритого державного управління за допомогою використання інформаційних технологій, засобів і форм комунікації. Для того щоб дані вказівки не стали абстракцією, слід застосовувати такі інструменти: забезпечення свободи інформації, планування роботи федеральних органів виконавчої влади США з розвитку інститутів відкритого державного управління, прозорість видатків, зняття інформаційних обмежень для урядової інформації, відкриті дані та інновації в управлінні ними. Поєднання принципів прозорості, партнерства і співробітництва має бути запозичене й Українським урядом.

На думку В. О. Сірінько, слід обов'язково передбачати в нормативно-правових актах, які регулюють діяльність органів виконавчої влади, положення, що встановлюють принципи застосування норм права органами виконавчої влади, а також пріоритет норм, які містять принципи перед іншими нормами, необхідно доопрацювати та затвердити Кодекс службової поведінки посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування, чітко відобразивши в ньому юридичну відповідальність чиновників та її види [233, с. 10].

Окрім цього, слід звернути увагу на роботу А. М. Перепелюк, яка пропонує такі напрямки підвищення ефективності застосування норм права: прогнозування, моніторинг, уніфікація, громадський контроль та підвищення рівня професійної правосвідомості [186, с. 196]. Дійсно, одним із напрямків удосконалення механізму правозастосування є громадський контроль, який виступає проявом демократії і способом залучення населення до управління суспільством. О. Скакун зазначає, що соціальне призначення демократії знаходить свій вияв у такій її функції, як функція контролю, яка спрямована на забезпечення діяльності органів держави у межах її компетенції [240, с. 164].

Громадський контроль є інструментом громадської оцінки виконання органами виконавчої влади її соціальних завдань. М. В. Денисюк справедливо звертає увагу на те, що державна влада має схильність до тотального контролю та розширення своїх повноважень. Ця проблема має як теоретичний, так і практичний аспекти, саме тому зростає роль громадського контролю у житті країни. У тоталітарних державах держава втручається в усі сфери суспільного та приватного життя, держава контролює не тільки публічні, а й особисті інтереси громадян [70, с. 103].

Б. Кузьменко визначає тоталітаризм як певний тип політичного режиму, політичної й суспільної системи, якому внутрішньо притаманний всеохоплюючий (тотальний) контроль з боку влади над суспільством і особою. У демократичній державі, поряд з державним контролем, обов'язково існує й реальний громадський контроль суспільства за діяльністю державних органів, а не декларативний контроль, який зазначено лише на папері [144, с. 103]. Наявність громадського контролю дає можливість контролювати органи виконавчої влади, що позитивно впливає на боротьбу зі зловживаннями в сфері державного управління, оскільки контроль діяльності державного апарату допомагає виявити правопорушення, які виникають у процесі функціонування державної влади. Громадський контроль за правозастосовною діяльністю органів виконавчої влади може здійснюватися у таких формах: контроль громадських об'єднань (організацій); контроль громадських правозахисних організацій та об'єднань; контроль засобів масової інформації; оскарження неправомірних дій посадових осіб органів виконавчої влади й місцевого самоврядування [70, с. 103]. Одним із дієвих механізмів громадського контролю в європейській спільноті є інститут місцевих уповноважених з прав людини. Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61(1999) присвячена досвіду його застосування [209, с. 71–72].

За умов зростаючої складності адміністративних систем та завантаженості адміністративних судів, Конгрес підтримав створення бюро

уповноваженого з прав людини та запровадження посад місцевих і регіональних омбудсменів. Досвід показує, що це допомагає уникнути занадто тривалих і дорогих судових процедур, скоротити їхню кількість та відстань між громадянами й органами державної влади, а також сприяє кращому захисту прав людей та врахуванню потреб громадян; прозорості й ефективності державного управління. Виходячи з цього, Конгрес рекомендує урядам держав - членів Ради Європи, де на національному рівні вже створено інститут уповноваженого з прав людини (а Україна належить саме до таких держав), сприяти запровадженню відповідних інститутів на місцевому та регіональному рівнях і належним чином інформувати громадян про завдання й можливості таких інститутів [209, с. 72].

Враховуючи бажання України стати членом ЄС, слід на законодавчому рівні врегулювати питання громадського контролю за діяльністю органів державної виконавчої влади. Досить актуальним, вважає М. В. Денисюк, залишається питання розмежування особистої та колективної відповідальності, а саме відповідальності державного службовця й державного органу. Поставлену проблему можна вирішити таким чином. Стосовно державного органу і державних службовців діє принцип «дозволено тільки те, що прямо передбачено законом». Якщо посадова особа порушує покладені на неї обов'язки, то це його особиста провина та, як наслідок, особиста відповідальність. Однак якщо дії посадової особи узгоджуються з його посадовими обов'язками та це спричинило шкоду, то це вина державного органу, держави загалом. У такому випадку відповідальність повинен нести державний орган. Саме дотримання даного принципу дасть змогу розмежувати особисту відповідальність державних службовців від колективної відповідальності державного органу [70, с. 103].

Досліджуючи напрями підвищення ефективності застосування норм права, А.М. Перепелюк пропонує створення експертного центру моніторингу ефективності застосування норм права при Міністерстві юстиції, де буде здійснюватися кваліфікаційний збір, аналіз та узагальнення експертами

(фахівцями наукових центрів, вищих навчальних закладів, громадськими представниками, незалежними експертними організаціями) практики застосування нормативно-правових актів органами державної влади, посадовими особами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями й на рівні окремих суб'єктів. Така діяльність є необхідною для встановлення змісту, якого набувають нормативно-правові акти після їх застосування, виявлення ситуацій та обставин, за яких такий зміст розходиться з цілями, закладеними в нормативно-правових актах і принципах правового регулювання [186, с. 183]. Це питання є дискусійним, тому що вважаємо, що метою моніторингу є не просто збір інформації, а реальні результати, які мають бути використані на практиці з метою вдосконалення правозастосовної роботи органів виконавчої влади. За таких обставин, враховуючи процес децентралізації, пропонуємо в кожному регіоні здійснювати моніторинг застосування норм права органами виконавчої влади. Крім того, авторка пропонує уніфікувати правову систему України.

Уніфікація правозастосування - це спосіб інтеграції, спрямований на встановлення одноманітності в правовому регулюванні, який дозволяє забезпечити належне правозастосування, реалізацію прав та свобод особистості. А. Монастирський під нормативно-правовою уніфікацією розуміє спосіб створення одноманітних нормативно-правових приписів з метою забезпечення ефективності правового регулювання суспільних відносин. Станом на сьогодні потребують уніфікації як правові норми, так і практика їх тлумачення та застосування [172, с. 102]. У загальному вигляді, як вважає А. М. Перепелюк, уніфікація - це приведення до одноманітності, до єдиної форми та системи. Надзвичайно важливим є визначення на законодавчому рівні єдиних правил, принципів, методик, якими повинні керуватися в своїй діяльності як суб'єкти застосування норм права, так і органи, що забезпечують тлумачення норм права [186, с. 108].

В юридичній літературі неодноразово обговорювалися питання інтерпретаційно-правової уніфікації або уніфікації застосування норм права.

Основою уніфікації правозастосування в сфері управління є повторюваність управлінських ситуацій та рішень, які документуються, необхідність фіксації типових процесів і явищ, головною метою уніфікації є створення уніфікованої системи документів, що може дати високий економічний ефект. Це виявляється за рахунок зниження витрат часу на складання текстів службових документів, оформлення їх, виготовлення бланків документів, а також підвищення якості технологічних процесів роботи з документами, особливо під час користування ними з метою отримання необхідної інформації.

Проблема вдосконалення правозастосування може бути вирішена за умови використання комплексного методологічного підходу до вивчення можливостей впливу на правову реальність, котрий знаходить прояв у залученні здобутків філософії права, позитивної теорії права, логіки, лінгвістики, інженерної психології, інформатики та інших наукових дисциплін з метою генерування й аналізу напрямків інтенсифікації правозастосовного процесу. Правозастосування являє собою динамічний елемент правової системи, котрий в умовах реформування системи законодавства набуває виняткової соціально-політичної ваги [281, с. 12].

Особливої уваги заслуговують основні напрями розвитку системи інформаційного забезпечення процесу застосування норм права: впровадження єдиної політики інформаційного забезпечення; створення багатоцільових інформаційних систем діяльності органів виконавчої влади; переоснащення інформаційних підрозділів сучасною потужною комп'ютерною технікою; створення умов для ефективного функціонування інформаційних обліків, забезпечення їхньої повноти, вірогідності, актуальності та безпеки; розбудови інформаційної мережі; вдосконалення організаційно-кадрового забезпечення інформаційних підрозділів; поширення мережі комп'ютерних робочих місць користувачів інформаційних систем; подальшої комп'ютеризації інформаційних обліків; упровадження сучасних інформаційних технологій [133, с. 103].

Сьогодні в Україні відбувається процес створення правової бази для розвитку інформаційного суспільства та сфери інформатизації, що позитивно вплине на вдосконалення форм і методів управління системами інформаційного забезпечення, централізацію та інтеграцію комп'ютерних банків даних, упровадження новітніх комп'ютерних інформаційних технологій, розбудову й широке використання ефективних та потужних комп'ютерних мереж, застосування спеціалізованих засобів захисту інформації, налагодження ефективного взаємообміну інформацією на міждержавному рівні [133, с. 106]. Згідно з новим розпорядженням Національного агентства з питань запобігання корупції, з 1 вересня 2016 року офіційно стартувала подача електронних декларацій усіма державними службовцями. Це є прикладом застосування принципу прозорості й відкритості в діяльності органів державної влади. Система електронних декларацій існує в багатьох країнах світу, проте єдиного стандарту немає, і в кожній країні система має свої особливості. Введення декларацій про доходи та майно державних посадових осіб закріплено в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, найбільш змістовному міжнародному акті, спрямованому на запобігання й боротьбу з корупцією як у світовому, так і національному масштабах та в низці документів Світового банку, Організації економічного співробітництва та розвитку й інших міжнародних інститутів. Так, у ч. 5 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції зазначено, що «кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, серед іншого, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб» [133, с. 103].

Починаючи з 2004 р., Конвенцію ратифікували мало не всі держави світу (Україна ратифікувала цей міжнародний акт Законом України «Про

ратифікацію Конвенції ООН проти корупції» від 18 жовтня 2006 р.). Росія ухилилася від імплементації положень Конвенції щодо кримінальної відповідальності за незаконне збагачення, але такий підхід загалом є винятком із загального правила. У всьому світі, згідно з дослідженнями Світового банку, 137 країн у тому чи тому вигляді містять в антикорупційному законодавстві вимоги до чиновників декларувати свої доходи і витрати. Проте, як зазначають експерти Світового банку, тільки 43% країн надають громадськості відкритий доступ до фінансової інформації чиновників. Головне завдання декларацій полягає в підвищенні прозорості та довіри громадян до політичного керівництва за допомогою оприлюднення інформації про активи політичних діячів і державних службовців, щоб продемонструвати, що їм нема чого приховувати.

Також однією з найважливіших цілей є моніторинг змін матеріального добробуту чиновників, з тим щоб запобігти зловживанням з їхнього боку, захистити їх від несправедливих звинувачень і встановити повний масштаб неправомірного збагачення та іншої незаконної діяльності завдяки наданню додаткових відомостей. Усе більше країн сьогодні вимагають від державних посадових осіб заповнювати декларації саме в електронному вигляді. Серед переваг електронного декларування слід виділити можливість застосування автоматизованих систем обробки інформації. Публічне розкриття змісту декларацій може здійснюватися в різних формах, але найчастіше через Інтернет. Подібна практика існує в низці країн Західної Європи – Німеччині, Сполученому Королівстві, у Скандинавських країнах тощо. Передовим досвідом щодо розкриття даних про доходи чиновників може похвалитися Латвія. За індексом про сприйняття корупції Transparency International оцінка цієї прибалтійської країни зросла з 3,4 (з 10) у 1999 р. до 4,9 у 2012 р. Латвійська система розкриття фінансової інформації про доходи чиновників вважається однією зі всеохоплюючих у Європі. Крім того, у Латвії в 2002 р. створили Спеціальне бюро із запобігання і припинення корупції (KNAB). Воно займалося тим, що перевіряло правильність декларацій чиновників.

Відомості про тих, хто жив невідповідно до своїх доходів, передаються до Служби держдоходів для накладання штрафу.

У США державний службовець зобов'язаний надавати в Управління з питань етики інформацію про свої видатки й доходи, а також видатки і доходи його близьких родичів – дітей, дружини (чоловіка), батьків, у т. ч.: відомості про джерела походження майна, його склад і вартість; відомості про наявні депозити, отримані й видані позики, а також отримані кредити; перелік отриманих подарунків, вартість яких перевищує 50 дол.; перелік транспортних, розважальних та інших порівнянних послуг, оплачених не з особистих або бюджетних коштів (із вказівкою джерела).

Безапеляційно можна прогнозувати, що розвиток інформатизації викличе нові суспільні відносини, і головна функція правознавства та публічного права - своєчасно визначити такі відносини, які мають важливе суспільне значення, й урегулювати їх на потрібному рівні.

Ще одним із напрямів підвищення ефективності застосування норм права є підвищення професійної правосвідомості. Правосвідомість виступає в якості сполучної ланки між досліджуваною ситуацією, яка потребує юридичного вирішення, та нормативним приписом законодавства. Дуже вдало відображає зміст професійної правосвідомості О. Скакун у процесі обґрунтування категорії «співробітник органу внутрішніх справ» - це особа, покликана стати вище своїх звичок, бажань; він повинен робити свою справу так, як цього вимагають найвищі інтереси суспільства [241, с. 183]. На думку О. Павлишина, для того щоб суб'єкт застосування норм права правильно обрав потрібну норму, він повинен мати необхідну кількість знань (бути юристом, правознавцем) і володіти певною культурою аналітичного мислення [183, с. 67]. Як зазначив І. Дюрягін, тільки через свідомість та волю людей об'єктивується регулююча дія права, його вплив на розвиток суспільних відносин. Без участі правосвідомості виключається сам процес створення правових норм та їх активна реалізація в діяльності людей [76, с. 37].

В. М. Амелін звертає увагу на те, що дослідження політичної свідомості - найбільш поширений тип соціологічних досліджень, який дозволяє виявити ставлення різних соціальних верств до об'єктів «поля політики». На місце традиційної схеми взаємодії «політичної ідеології та суспільної психології» прийшло уявлення про багатомірність політичної свідомості. Воно постало як взаємозв'язок очікувань, страхів, уподобань, уявлень, орієнтації й установок, оцінок і самооцінок, зумовлених політичною реальністю. Основне завдання дослідники вбачають у тому, щоб виявити константи політичної свідомості, тобто якісь стійкі політичні орієнтації та цінності, що дозволяють дати якісну характеристику їх носіям [19, с. 84]. Процес застосування права вимагає від осіб, які приймають і готують рішення компетентних органів, широкого політичного світогляду та досвіду, вміння добре орієнтуватися в конкретній ситуації, володіти навиками і технікою застосування юридичних норм, а також юридичними знаннями [140, с. 24].

Досліджуючи проблему моніторингу практики застосування норм права органами виконавчої влади, ми не можемо не зупинитися на юридичному прогнозуванні - важливому елементі правового моніторингу. Правове прогнозування - складна юридична діяльність, що складається з дослідження майбутнього стану державно-правових процесів, темпів їх перебігу та конкретних термінів їх здійснення. Проводиться систематично і безперервно спеціально створеними для цієї мети колективами висококваліфікованих фахівців (експертів) на основі принципових положень загальної теорії права, галузевих юридичних дисциплін, загальних положень соціальної прогностики.

Прогнозування має відповідати таким вимогам: досягнення можливих варіантів розвитку об'єкта, який прогнозується; здійснення розрахунку позитивних і негативних наслідків вирішення проблеми щодо кожного з можливих варіантів, що спирається на фактичні й імперичні дані; прогнозування ефективності вирішення негативних моментів авторами

прогнозу, які виникають при зміні правового регулювання; залучення незалежних експертів; вивчення суспільної думки; перевірка на корупціогенність, урахування позитивного досвіду зарубіжних країн [220, с. 30]. Прогноз має багато варіантів і містить дослідження альтернативних можливостей вирішення проблеми. Правове прогнозування здійснюється з використанням системного підходу, моделювання, математичних, статистичних та інших методів і завершується науково обґрунтованим логічним висловлюванням про майбутній стан об'єкта дослідження – юридичним прогнозом [72, с. 158].

Особливо актуальним прогнозування стає у зв'язку з активними процесами реформування більшості сфер суспільного життя, що неодмінно призведе до прийняття низки нових законодавчих актів. Це, в свою чергу, не є запорукою ефективного регулювання суспільних відносин, а навпаки, знову може спровокувати безліч протиріч, неузгодженостей та дисбалансу інтересів, тому важливим є завчасно визначити, чи будуть ці закони діяти на практиці? Чи будуть вони ефективно реалізовані? Які витрати потрібні для втілення в життя цих законів? Дати відповіді на ці запитання можливо саме завдяки прогнозуванню ефективності прийнятих рішень. Така практика буде сприяти стійкості, стабільності механізму правового регулювання суспільних відносин. Діяльність з прогнозування відіграє винятково важливу роль у будь-якій системі соціального, а тим більше публічного управління. Прогнозування - це спеціальні наукові дослідження конкретних перспектив розвитку обраного явища. Прогнозування, що базується на наукових даних, створює передумови для правильного прогнозування діяльності, вибору й обґрунтування цілей діяльності соціальних систем, шляхів і засобів їх досягнення. Прогнозування дозволить, по-перше, найбільш повно досягати поставлених цілей, а по-друге, скоротити витрати, пов'язані з досягненням цих цілей.

Проблемним питанням залишається прийняття Адміністративного процедурного кодексу України, який урегулює процедурні відносини органів

виконавчої влади з громадянами та юридичними особами. У проєкті кодексу визначено коло відносин, що будуть ним урегульовані: відносини державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з фізичними й юридичними особами щодо прийняття адміністративного акта та його виконання. Кодекс передбачає спрощений порядок розгляду справи на особистому прийомі, у разі коли задоволення прохання заявника, висловленого під час особистого прийому, не потребує додаткових документів і відомостей, залучення інших учасників чи осіб до розгляду адміністративної справи, проведення експертизи чи вчинення інших підготовчих дій для з'ясування обставин справи, адміністративна справа може бути розглянута та вирішена негайно (невідкладно) у присутності особи, крім випадку, коли негайне вирішення справи впливає на об'єктивність і законність рішення. Окремі статті Проєкту Адміністративно-процедурного кодексу присвячені письмовому розгляду справи та розгляду справи з заслуховуванням учасників адміністративного провадження. З іншого боку, позитивним є можливість ініціювання адміністративного провадження органами виконавчої влади у разі виявлення порушень прав і свобод людини й громадянина, а також прийняття органами виконавчої влади, їх посадовими або службовими особами на виконання своїх завдань і функцій відповідно до закону рішень, реалізація яких потребує здійснення заходів, що стосуються прав і законних інтересів окремих фізичних та / або юридичних осіб. Ми вважаємо, що Проєкт Адміністративно-процедурного кодексу слід доповнити нормами, які будуть регулювати процедуру накладання адміністративних стягнень, а також особливості притягнення до відповідальності органів виконавчої влади у разі вчинення корупційних діянь, при здійсненні професійної діяльності, а саме: процедура і гарантії розгляду таких справ. Особливої уваги заслуговують норми законопроєкту, які стосуються адміністративного оскарження. Насамперед слід зазначити, що оскаржуватися може законність або доцільність адміністративного акта. Подання скарги не зупиняє адміністративну процедуру. Після розгляду

скарги спеціально створеною комісією приймається висновок, який має рекомендаційний характер. Адміністративне провадження за скаргою відкривається адміністративним органом з дня надходження скарги до суб'єкта розгляду скарги. Суб'єкт розгляду скарги вирішує в межах своїх повноважень питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення. Рішення за скаргою може бути оскаржене в порядку адміністративного судочинства. Ще однією прогалиною законопроекту є відсутність окремого розділу, який би передбачив особливості надання адміністративних послуг, що сьогодні регулюються окремим Законом «Про адміністративні послуги». Ми вважаємо, що було б доцільніше включити ці питання до Адміністративно-процедурного кодексу, а закон мав би втратити чинність у разі його прийняття. У проєкті не розглядаються питання, присвячені наглядовому провадженню, і процедурні питання адміністративного договору. Одним з ключових місць адміністративної процедури мають посісти принципи, за якими вона буде здійснюватися: принцип верховенства права, принцип законності, принцип рівноправності учасників адміністративного провадження перед законом, принцип обґрунтованості, принцип неупередженості, принцип пропорційності, принцип відкритості та гласності, принцип своєчасних і розумних строків, принцип гарантування правового захисту, принцип використання повноважень з належною метою. На прикладі Європейських країн ми можемо побачити ефективність дії кодифікованих актів, які детально регламентують процедурну діяльність органів виконавчої влади у взаємовідносинах з фізичними та юридичними особами. У Німеччині – це Закон про адміністративну процедуру, в Австрії – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження. Саме тому при підготовці Проєкту Адміністративно-процедурного кодексу України необхідно врахувати цей позитивний досвід. Подальший розвиток адміністративних процес сприятиме створенню дієвих механізмів взаємодії громадянина з виконавчою владою та забезпечення

продуктивної діяльності й відкритості в процесі прийняття управлінських рішень. Прийняття Адміністративно-процедурного кодексу має на меті, з одного боку, подолання свавілля та некомпетентності працівників органів виконавчої влади, а з іншого - подолання корупційної складової в державному управлінні.

Проголошений шлях про наближення України до Європейського Союзу передбачає не тільки адаптацію національного законодавства до норм ЄС і реструктуризацію органів державної влади, а й забезпечення та постійний контроль над якістю кадрового потенціалу. Європейські стандарти публічної служби полягають насамперед в об'єктивності, справедливості та неупередженості, відданості інтересам суспільства. Польський науковець Т. Фрей звертав увагу на те, що забезпечення добробуту громадян є основною метою ефективного управління. Натомість, в Україні багато років поспіль говорили про потенціал держави і суспільні потреби, які ототожнювалися з державою та її бюрократичною системою [296, с.17].

Вважаємо за потрібне зупинитися на позитивному прикладі реформування органів виконавчої влади Польщі: по-перше, за формою державного устрою Польща, як і Україна, є унітарною державою, але відрізняється формою державного правління, Україна має змішану парламентсько-президентську форму правління, а Польща є парламентською республікою; по-друге, це сусідні держави, які мають схожі проблеми щодо пошуку ефективної моделі державного управління органами виконавчої влади; по-третє, в Польщі досвід реформування органів виконавчої влади є досить успішним. Конституція Польщі закріпила унітарний устрій держави. Розділ 1 ст.15 Конституції задекларував принцип децентралізації влади. З одного боку, закріплено децентралізацію влади, а з іншого - субсидіарність, що передбачає можливість існування органів місцевого самоврядування, які самостійно вирішують питання місцевого значення. Прийняттям 24 липня 1998 року Закону «Про впровадження базового триступеневого територіального поділу держави» [300] у Польщі було запроваджено

триступеневий територіальний поділ. Базовою територіальною одиницею визнавалися гміни, до регіонів належали повіти і воєводства. Управління гміною здійснює рада гміни, повітом - рада повіту, воєводством – сеймик, які мають термін повноважень – 4 роки.

Слід зазначити, що після проведення адміністративної реформи 1999 року зменшилася кількість воєводств у Польщі з сорока дев'яти до шістнадцяти. Воєводство очолює воєвода, який є представником Ради Міністрів і виконує функції щодо реалізації державницької політики. Він має право делегувати повноваження врядування на основі угоди з органами місцевого самоврядування. Виконання функцій державного управління покладаються тільки на регіональні урядові органи об'єднаної адміністрації, органи необ'єднаної урядової адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх асоціації, якщо це передбачено договором про делеговані повноваження або законодавством. Щодо керівництва повітом, є певні особливості, а саме: якщо гміна не в змозі самостійно вирішити окремі питання, їх вирішує повіт. Рада повіту обирається населенням адміністративної одиниці. Рада повіту призначає управління повіту, яке підзвітне раді повіту. Законодавство Польщі досить чітко визначає процедуру припинення повноважень ради повіту і правління повіту, за умови, що вони повторно порушили законодавство або Конституцію Польщі. У такому разі Сейм, за пропозицією Голови Ради Міністрів, може розпустити цей територіальний орган влади. На рівні регіону в Польщі, як і в Україні, зберігається дуалізм влади (органи державної адміністрації і органи місцевого самоврядування). Позитивним моментом є те, що на рівні повіту дуалізм відсутній. Запровадження в Україні посади префекта, який буде здійснювати контрольні функції щодо відповідності нормативно-правовим актам на рівні району, може позитивно вплинути на ситуацію децентралізації виконавчої влади і підвищення рівня її ефективності. На рівні району слід запровадити місцеве самоврядування з представницьким виборним органом у формі районної ради, що формуватиме районні виконавчі органи, наділені

відповідними повноваженнями в частині бюджетної сфери та комунальної власності.

Розвиток професійного потенціалу в галузі публічного управління в Польщі має позитивні тенденції і характеризується такими ключовими принципами: розробкою стратегічної політики управління кадровими ресурсами (інвестиції в людський розвиток через професійне навчання та підвищення кваліфікації управлінських кадрів; встановлення гнучкої системи управління людськими ресурсами, яка б відповідала вимогам кадрового добору, тренінгової системи й системи професійного розвитку, щоб кадри могли легко адаптуватися до мінливих потреб публічного управління); встановленням системи управління ефективністю діяльності державних службовців, що забезпечує комплекс мотивацій та винагород за підвищення ефективності роботи; покращенням системи прийняття рішень з метою забезпечення повного набору навичок і можливостей для державних службовців [192, с. 320].

Позитивними змінами в органах публічної влади Польщі за період реформ є: якісні зміни у відносинах між політикою та адміністрацією (виділення політичних посад, державних службовців); упровадження домінування територіального принципу над галузевим (децентралізація процесу прийняття рішень, завдань і коштів, обмеження розмірів державного апарату); детальне регламентування процесу прийняття рішень; збільшення прозорості та відкритості у діяльності органів влади різних рівнів; перехід від кількісних до якісних критеріїв оцінки діяльності органів виконавчої влади; запровадження у процес прийняття управлінських рішень механізмів суспільного діалогу; створення гарантій належної поведінки чиновників [272]; розроблення технічного завдання та управління проектами, спрямованих на модернізацію й удосконалення діяльності апарату органів державної влади; ведення реєстру державних та адміністративних послуг [25].

Запровадження програми «Приязна адміністрація» в Польщі має позитивні результати: створено інформаційні кіоски з поширення електронної оперативної інформації про послуги адміністрації та вакантні місця в них; створено інформаційний центр цивільної служби, що зробив більш доступною інформацію про діяльність адміністрацій, послуги й компетенцію органів державної влади та їх працівників, можливості розвитку цивільної служби; впроваджено в академічному середовищі інформацію про напрями розвитку й проблеми органів державної влади, організацію презентацій і конференцій тощо; розповсюджено практичний довідник, що містить інформацію та пропозиції щодо проблемних питань діяльності адміністрації, набору, навчання кадрів, розвитку комунікацій. Функціонування кожного органу державної влади контролюється й оцінюється. Окремі індикатори – ресурси, незалежність, прозорість, підзвітність, надійність – є загальними для всіх та оцінені як щодо рівня нормативно-правового регулювання, так і з практичного впровадження. Оцінка надається за шкалою від 0 до 100 балів.

Діяльність державних службовців базується на чотирьох принципах: професіоналізм, надійність, позапартійність та політична нейтральність. Важливу роль у становленні публічної адміністрації Польщі відіграє Кодекс етики державної служби, який затвердив своїм Указом 11 жовтня 2002 р. Прем'єр Ради Міністрів Єжек Міллер. Кодекс став результатом напрацювань дворічної роботи спеціальної комісії, наслідком наукового підходу до завдань етики, а також урахування урядової практики. Кодекс відображає основні норми і правила, якими має керуватися член корпусу цивільної служби. Безсторонність, політична відданість, моральність, сумлінність, творчість у виконанні поставлених завдань, компетентність, відповідальність, раціональність та лояльність – основні засади, що були покладені в створення Кодексу етики державної служби Польщі [298]. У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які мають універсальний характер. Основними з них є: безкорисність,

відповідність праву, об'єктивність, відкритість, ввічливість тощо. Ці принципи впроваджувалися у країнах Західної Європи поступово, насамперед у результаті саморегуляції зацікавлених органів. Проте в Польщі процес саморегуляції виявився неефективним, оскільки протягом кількох десятиліть умови діяльності органів влади були радикально іншими, а після 1989 р. стандарти публічної служби створювалися наново, розвиваючись разом із суспільством, що змушувало вдаватися до видання актів так званого «м'якого права» (*miękkiego prawa*; *soft law*) [297].

Результатами проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі стало відокремлення влади та бізнесу, а також чітке розмежування функцій і повноважень між державною та місцевою владою. Основними цілями польського уряду є зовнішня політика, національна безпека й оборона, розробка стратегічних напрямів розвитку держави. Перед місцевою владою поставлені завдання управління власними справами, а саме: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення.

Слід окремо зупинитися на впровадженні принципу прозорості й відкритості в діяльності органів виконавчої влади, що позитивно вплине на ефективність застосування норм права органами виконавчої влади в Україні, який досить тривалий час діє в демократичних країнах. Наприклад, у Швейцарії консультації з громадськістю є фундаментальною характеристикою консультаційної системи. Ще з 1766 р. Закон Швеції про свободу преси визначив принцип, згідно з яким урядові документи мають бути відкритими для суспільства, а також надав громадянам право звертатися із запитом до урядових органів щодо надання документів.

Фінляндія, будучи частиною Швецького королівства, застосовувала швецький Закон 1766 р. «Про доступ до публічної інформації». У 1951 р. було прийнято Закон «Про гласність офіційних документів», який діяв до 1999 р. З 1 грудня 1999 р. його замінив Закон «Про відкритість діяльності

уряду». Цим документом було визначено принцип, згідно з яким документи є відкритими для громадськості, за винятком випадків, коли існують вагомі причини для відмови в їх наданні. Сьогодні майже всі органи державної влади Фінляндії мають власні вебсайти та пропонують низку онлайн послуг: громадяни можуть шукати й отримувати інформацію, надсилати запити, брати участь у голосуванні, подавати заяви та більше взаємодіяти з посадовими особами. Політика відкритості й можливість електронного доступу до інформації є основною причиною низької корупції у Фінляндії, факти корупційних діянь у країні трапляються скоріше як винятки, ніж як закономірність. Положення, які стосуються прозорості (Конституція і Закон «Про відкритість діяльності уряду»), використовуються на всіх рівнях державної адміністрації. Ними проголошується право доступу до всіх державних документів як основне право громадянина, у свою чергу, органи державної влади зобов'язуються превентивно забезпечувати інформацією громадськість [34]. Свобода доступу до інформації в США досягається шляхом друкування документів у бюлетені «Federal Register», а також надання громадянам права ознайомлюватися з документами та копіювати їх.

В Україні можна запровадити позитивний досвід цих країн: створення інформаційних кіосків, як у Польщі, які міститимуть інформацію про послуги, що надаватимуться органами державної влади, і вакантні місця; надання онлайн послуг, як у Фінляндії, громадяни не тільки будуть отримувати необхідну інформацію, вносити свої пропозиції щодо вдосконалення роботи органів виконавчої влади, також вони зможуть оцінити онлайн якість роботи працівників органів виконавчої влади; скорочення особистих прийомів, які дають можливість вчиняти корупційні діяння, і заміна їх онлайн консультаціями; здійснення ефективного громадського контролю та контролю через засоби масової інформації; підвищення рівня правової культури шляхом проведення тренінгів, майстеркласів для населення.

Ще одним цікавим прикладом щодо оцінки ефективності органів виконавчої влади є Білорусія. Відповідно до ст.40 Конституції Білорусії кожен громадянин може направити індивідуальне або колективне звернення до органів державної влади. Відповідно до чинного законодавства (Закон Республики Беларусь от 18.07.2011 №300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц») Білорусії розрізняють різні види звернень: звернення, заява. При проведенні особистого прийому громадян представники державної влади мають право застосовувати технічні засоби (аудіо- і відеозапис, кіно- і фотозйомку) за умови, що громадянин про це повідомлений до початку прийому. Це досить позитивний досвід, який надає можливість, з одного боку, захистити громадянина від зловживань представників влади, а з іншого – захистити представника влади. Звернення має бути подано на одній з державних мов (білоруська або російська), але відповідь на нього надається на мові звернення. Громадянин має право у будь-який час відізвати звернення, але до моменту розгляду звернення по суті. Законодавство Білорусії спрямоване на доступність, простоту, оперативність у вирішенні проблем окремого громадянина, у разі суперечностей приписів нормативно-правового акта рішення мають прийматися, виходячи з максимального врахування інтересів громадян. Уся інформація про роботу органу державної влади має міститися на сайті органу. Встановлюються терміни для розгляду звернень (15 діб, або до 1 місяця). Органи державної влади зобов'язані проводити особистий прийом.

Але на сьогодні в Білорусії не застосовується ні одна з загальноприйнятих систем оцінки ефективності діяльності органів державної влади, такі як: key performance indicators (KPI) - методика, заснована на використанні вимірюваних індикаторів, що відображають реальний внесок кожного державного службовця, спрямований на реалізацію плану. Дані показники мають бути достовірними і збалансованими між собою, чітко й конкретно сформульовані, мають давати можливість виконавцю самостійно оцінювати свою роботу і її результат; Common Assessment Framework (CAF) -

методика розроблена у 1998 р., її основу складає бізнесмодель ділової досконалості Європейського фонду управління якістю, яка дозволяє оцінити якість державних послуг і визначити критерії ефективності діяльності державних органів; Balanced Score Card. BSC на практиці державного управління дозволяє перевести державні цілі в систему конкретних збалансованих показників, а також обґрунтувати критерії ефективності, проєктувати карти стратегічних цілей, поєднав їх з завданнями державного органу, а також карти показників результативності державних службовців на всіх рівнях.

У той самий час, в якості системи оцінювання ефективності діяльності державних органів використовується Постанова Ради Міністрів Білорусії від 29 березня 2012 року «Про рейтингову оцінку діяльності керівників», метою якої є вдосконалення оцінки керівників республіканських органів державного управління та інших державних організацій. Але відсутні критерії публічності, оцінки наслідків і задоволеності звернень громадян. Таким чином, у Білорусії ефективність роботи окремого держслужбовця не оцінюється.

Залежно від того, що береться за основну ознаку ефективності, розрізняються три групи критеріїв: ціннісно-раціональні, цілераціональні й прагматичні. Визначення ефективності управління за ознакою відповідності результатів рішень та їх наслідків визнаним державою цінностям, вираженим у політичній стратегії, називається ціннісно-раціональним критерієм. Якщо як показник ефективності управління, береться відповідність результатів виконання рішення поставленим цілям, практичним завданням, вираженим у державних програмах і планах, то такий критерій називається цілераціональним. Вимірювання ефективності управління за допомогою моделі – «витрати – випуск» або «витрати – результат» характеризує прагматичний критерій [71].

Дослідивши досвід європейських країн щодо оцінки ефективності застосування норм права органами виконавчої влади, пропонуємо

запровадити систему оцінювання ефективності застосування норм права органів виконавчої влади. По-перше, надасть змогу оцінити роботу органів виконавчої влади, дозволить порівняти ефективність діяльності окремих державних службовців; по-друге, підвищить рівень довіри громадян до органів виконавчої влади; по-третє, підвищить якість роботи органів виконавчої влади, що позитивно вплине на якість виконання завдань і функцій органів виконавчої влади; по-четверте, підвищить якість державних послуг; по-п'яте, дозволить прозоро оцінити якість кадрового потенціалу органів виконавчої влади. Оцінка застосування норм права органами виконавчої влади має здійснюватися за допомогою певних критеріїв, тобто ознак, на підставі яких має оцінюватися ефективність діяльності із застосування норм права органами виконавчої влади загалом, а також в окремому конкретному випадку. Об'єктом оцінки мають бути результати діяльності із застосування норм права органами виконавчої влади. Об'єкт має оцінюватися, зважаючи на його суспільне значення відповідно до норм і принципів правової демократичної держави (система цінностей). При цьому систему цінностей слід розглядати як суб'єктивний критерій, який залежить від політичного режиму держави, форми державного правління, державного устрою [136, с. 152].

18 травня 2011 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України», яка встановила строки проведення оцінки ефективності (раз на рік у листопаді), компетенцію органів, що уповноважені приймати рішення про проведення оцінки, а також зазначила показники, за якими проводиться оцінка ефективності.

За результатами оцінки приймається одне з таких рішень: визнається ефективною, якщо всі показники, за якими проводилася оцінка, визначено позитивними; визнається недостатньо ефективною, якщо один або два такі показники визначено негативними; визнається неефективною, якщо три і більше зазначених показників визначено негативними. Особливу увагу привертають показники, що застосовуються при оцінці ефективності, а саме: дотримання строків виконання завдань, дотримання порядку попередньої реєстрації та розгляду законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів України, доручень Прем'єр-міністра України в реєстраційно-контрольних картках чи журналах реєстрації; дотримання порядку формування справ, картотек, банків даних; дотримання вимог щодо: розгляду і встановлення строків виконання завдань, підготовки проєктів документів, які містять інформацію про їх виконання, а також подання пропозицій стосовно продовження строків виконання завдань; змісту, рівня підготовки та належного оформлення документів, що розробляються на виконання завдань; погодження проєктів документів, які розробляються на виконання завдань; організації контролю за виконанням завдань, а також здійснення відповідним структурним підрозділом апарату органу виконавчої влади контролю за виконанням завдань; здійснення контролю за виконанням планів заходів із забезпечення виконання завдань; розроблення та затвердження орієнтовних графіків здійснення контролю за виконанням завдань.

Висновки до розділу 3

Ефективність застосування норм права органів виконавчої влади - це діяльність суб'єктів застосування норм права, яка досягає тих цілей правової норми, що втілюються в момент винесення правозастосовного акта.

В Україні можна запровадити позитивний досвід європейських країн: створення інформаційних кіосків, як у Польщі, які міститимуть інформацію

про послуги, що надаватимуться органами виконавчої влади і вакантні місця; надання онлайн послуг, як у Фінляндії, громадяни не тільки будуть отримувати необхідну інформацію, вносити свої пропозиції щодо вдосконалення роботи органів виконавчої влади, також вони зможуть оцінити онлайн якість роботи працівників органів виконавчої влади; скорочення особистих прийомів, які дають можливість вчиняти корупційні діяння, і заміна їх онлайн консультаціями; здійснення ефективного громадського контролю й контролю через засоби масової інформації; підвищення рівня правової культури шляхом проведення тренінгів, майстеркласів для населення [136, с. 148].

Запровадити, як у Білорусії, можливість представникам виконавчої влади при проведенні особистого прийому громадян застосовувати технічні засоби (аудіо- і відеозапис, кіно- і фотозйомку) за умови, що громадяни про це повідомлені до початку прийому. Це надасть можливість, з одного боку, захистити громадян від зловживань представників влади, а з іншого – захистити представника влади від імовірного наклепу. Законодавство України має бути спрямоване, як у Білорусії, на доступність, простоту, оперативність у вирішенні проблем окремого громадянина, у разі суперечностей приписів нормативно-правового акта рішення мають прийматися, виходячи з максимального врахування інтересів громадян [136, с. 149].

При проведенні оцінки ефективності застосування норм права органами виконавчої влади слід застосовувати загальноприйняті системи оцінки ефективності діяльності органів державної влади, такі як: *key performance indicators* (KPI) - методика, заснована на використанні вимірюваних індикаторів, що відображають реальний внесок кожного державного службовця, спрямований на реалізацію плану. Дані показники мають бути достовірними і збалансованими між собою, чітко й конкретно сформульовані, мають давати можливість виконавцю самостійно оцінювати свою роботу і її результат; *Common Assessment Framework* (CAF) - методика

розроблена у 1998 р., її основу складає бізнесмодель ділової досконалості Європейського фонду управління якістю, яка дозволяє оцінити якість державних послуг і визначити критерії ефективності діяльності державних органів; Balanced Score Card. BSC на практиці державного управління дозволяє перевести державні цілі в систему конкретних збалансованих показників, а також обґрунтувати критерії ефективності, проєктувати карти стратегічних цілей, поєднав їх з завданнями державного органу, а також карти показників результативності державних службовців на всіх рівнях.

Дослідивши досвід європейських країн щодо оцінки ефективності застосування норм права органами виконавчої влади, пропонуємо запровадити систему оцінювання ефективності застосування норм права органів виконавчої влади. По-перше, надасть змогу оцінити роботу органів виконавчої влади, дозволить порівняти ефективність діяльності окремих державних службовців; по-друге, підвищить рівень довіри громадян до органів виконавчої влади; по-третє, підвищить якість роботи органів виконавчої влади, що позитивно вплине на якість виконання завдань і функцій органів виконавчої влади; по-четверте, підвищить якість державних послуг; по-п'яте, дозволить прозоро оцінити якість кадрового потенціалу органів виконавчої влади. Оцінка застосування норм права органами виконавчої влади має здійснюватися за допомогою певних критеріїв, тобто ознак, на підставі яких має оцінюватися ефективність діяльності із застосування норм права органами виконавчої влади загалом, а також в окремому конкретному випадку. Об'єктом оцінки мають бути результати діяльності із застосування норм права органами виконавчої влади. Об'єкт має оцінюватися, зважаючи на його суспільне значення відповідно до норм і принципів правової демократичної держави (система цінностей). При цьому систему цінностей слід розглядати як суб'єктивний критерій, який залежить від політичного режиму держави, форми державного правління, державного устрою[136, с. 153].

Ми звертаємо увагу на те, що можна виділити два напрямки вдосконалення законодавства, що регламентує правозастосовну діяльність органів виконавчої влади України: вдосконалення правових норм, які закріплюють правомочності посадових осіб органів виконавчої влади щодо прийняття індивідуальних правових рішень поза документальною формою (матеріальні норми); регулювання процедури процесу їх реалізації (розвиток процесуальних норм). З метою вдосконалення правового регулювання правозастосовної діяльності вважається за доцільне закріпити в нормативних актах, що регулюють юрисдикційну процедуру, перелік дій, які дозволяється здійснювати суб'єкту правозастосування як алгоритм вирішення справи. Нормативне закріплення даного алгоритму сприятиме усуненню помилок та прямих порушень законності при правозастосуванні. Вимір ефективності здійснюється за допомогою якісних і кількісних показників, що характеризують зміст, форми, методи та особистий стиль поведінки. Суттєво покращити роботу органів виконавчої влади можливо шляхом аналізу засобів доступності інформації про діяльність органів і їх рішень, у тому числі інформації на сайтах; здійснення оцінки реагування органів виконавчої влади на громадські ініціативи; узагальнення відомостей про розглянуті пропозиції й скарги громадян, а також про звіти органів виконавчої влади і посадових осіб перед населенням; дослідження інформації про співпрацю органів виконавчої влади з громадськими об'єднаннями; збору інформації про проведення публічних слухань громадських обговорень проєктів правових актів.

Шляхами вдосконалення практики застосування норм права є: скорочення штату працівників органів виконавчої влади; скасування посади голови державної адміністрації і введення посади префекта; уніфікація вимог щодо проведення моніторингу застосування норм права органами виконавчої влади (зазначати мету, принципи, завдання, суб'єкти, об'єкти). При проведенні моніторингу діяльності органів виконавчої влади використовувати такі засоби діагностики: співставлення обсягу бюджетного

фінансування і реальних витрат, у тому числі використання засобів у рамках цільових програм, вивчення інших джерел фінансування; співставлення заходів, передбачених у планах роботи органів виконавчої влади, з реально існуючими можливостями (акти, перевірки, інструкції); проведення аналізу підстав, змісту та видів матеріально-фінансових, організаційних, технічних дій; проведення аналізу змісту й видів нормативно-правових актів, прийнятих у межах функцій органу, чи комплексних завдань, які вирішуються ним; вивчення потоку документів у межах функцій органу; визначення видів діяльності, здійснюваної у відповідності з адміністративними регламентами і поза ними; фінансування динаміки позовів до суду з приводу рішень органів виконавчої влади; аналіз угод та інших форм співпраці органів з бізнесовими структурами; аналіз кореляції між реальними змінами в галузі діяльності підвідомчих державних і муніципальних підприємств, установ, організацій, рішеннями та діями органів. Критерієм має виступати міра виконання показників діяльності, встановлених на рівні галузі, органів і підвідомчих організацій; інформатизація процесу правозастосування, що позитивно вплине на вдосконалення форм та методів управління системами інформаційного забезпечення, централізацію й інтеграцію комп'ютерних банків даних, упровадження новітніх комп'ютерних інформаційних технологій для ведення обліків, розбудову та широке використання ефективних і потужних комп'ютерних мереж, застосування спеціалізованих засобів захисту інформації, налагодження ефективного взаємообміну інформацією на міждержавному рівні; підвищення рівня правової культури шляхом проведення тренінгів, майстеркласів для населення; здійснення ефективного громадського контролю та контролю через засоби масової інформації; онлайн оцінка якості роботи працівників органів виконавчої влади.

Усі вищеперераховані дії будуть сприяти процесу демократизації державного управління.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, яке полягає у встановленні теоретико-правових та практичних основ застосування норм права органами виконавчої влади в Україні, визначенні критеріїв його ефективності та шляхів удосконалення практики реалізації. Одержані в процесі дослідження результати дозволяють сформулювати такі висновки:

1. З'ясовуючи юридичну природу застосування норм права, дійшли висновку, що розглядати застосування норм права слід, поєднуючи ідеї основних підходів до розуміння поняття «застосування норм права», які засновані на положеннях психологічної, соціологічної, нормативістської та природної шкіл праворозуміння, оскільки: по-перше, на застосування норм права впливають не тільки чинні норми права, а й панівні ідеї суспільства, особливості правосвідомості; по-друге, займаючись застосуванням норм права, суб'єкт застосування норм права керується не тільки законом, а й власним досвідом, управлінськими навичками; по-третє, психологічні та соціально-психологічні фактори впливають на застосування норм права, від рівня правової культури суб'єкта застосування норм права залежить ефективність дії правозастосовних актів. Проаналізувавши форми реалізації норм права, дійшли висновку про те, що форма реалізації права – це зовнішній вираз змісту реалізації права, що дає підставу говорити про дві форми реалізації права: опосередковану і безпосередню. Безпосередня форма складається з таких видів: виконання, використання й дотримання. Опосередкована – це застосування норм права, яке засновується на методі державно-владного припису компетентного органу.

2. Застосування норм права – це організаційно-правовий, управлінський, творчий процес, метою якого є розгляд і вирішення різноманітних індивідуальних справ, що мають юридичне значення, який регламентується спеціальними процедурно-процесуальними нормами та підпорядковується певним вимогам (верховенству права, законності,

доцільності, ефективності, обґрунтованості, справедливості, гуманності), здійснюється компетентними державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами, в результаті якого створюється акт застосування норм права, тобто приймається рішення у конкретно-індивідуальній справі, є складовою здійснення прав і свобод особи та спрямований на захист законних інтересів особи.

3. Функціональні можливості методології наукового дослідження застосування норм права визначаються поєднанням: 1) принципів наукового пізнання як комплексу фундаментальних засад наукового пізнання, на яких засноване саме дослідження та які визначають сутність і зміст наукової діяльності; 2) методологічних підходів, що визначають загальну методологічну ідею наукового пізнання теоретико-методологічних засад застосування норм права й відображають мету їх наукового вивчення; 3) світоглядних (філософських), загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового дослідження, які забезпечують всебічність і комплексність наукового дослідження теоретико-методологічних засад застосування норм права. Запропоновано застосування системного підходу в юридичному аналізі й побудові систем правозастосування. Необхідна методологія застосування норм права, об'єктом якої буде виступати сама діяльність із застосування норм права, а метою буде підвищення її ефективності та вироблення шляхів оптимізації.

4. Основними ознаками застосування правових норм є те, що застосування норм права органами виконавчої влади виступає необхідною організаційною передумовою реалізації правових норм, його соціальним призначенням є організація певних суспільних відносин; наявність особливого суб'єкта застосування норм права – органа виконавчої влади; державно-владний характер; набуває юридично значущого характеру тому, що відносини, котрі виникають, змінюються або припиняються внаслідок такої діяльності, мають вигляд взаємних юридичних прав і обов'язків певних суб'єктів; такі відносини встановлюються шляхом винесення індивідуальних

формально-обов'язкових рішень; застосування норм права відбувається тільки на підставі юридичних норм і в порядку, передбаченому юридичними нормами; це своєрідний процес, регламентований спеціальними нормами й складається з послідовних стадій; підпорядковується певним загальним вимогам, що забезпечують дію принципу верховенства права, законність, справедливість, доцільність, ефективність, гуманність; має інтелектуально-юридичні результати; результативна частина акта застосування норм права відіграє роль юридичного факту, який породжує, змінює, припиняє конкретні правовідносини; має контрольний характер (контрольна функція щодо реалізації права іншими суб'єктами); здійснюється у певних процесуальних формах; це активна діяльність; виступає формою управлінської діяльності; має особливі гарантії, в тому числі: матеріальні, політичні, організаційні та юридичні; вирішує два завдання: організації виконання приписів норм права, їх позитивного виконання і забезпечення відповідної реакції на порушення або неналежне виконання норм права; стосується застосування, як правило, диспозиції правової норми; займає особливе місце в механізмі правового регулювання; є організаційно-правовою діяльністю держави, яка досить часто пов'язана з втручанням у сферу прав та інтересів громадян й інших учасників управлінських відносин. Принципами застосування норм права є цілісна система загальних, керівних засад, які виконують функцію загально-нормативних орієнтирів і виступають як загальнообов'язкові вимоги до застосування норм права. Визначили такі принципи застосування норм права: принцип верховенства права, принцип законності, принцип доцільності, принцип обґрунтованості, принцип ефективності, принцип справедливості, принцип гуманізму. Принцип верховенства права – це сукупність правил поведінки, що легітимовані суспільством, базуються на історично досягнутому рівні соціальної етики й виражають ідеї пріоритету природних прав людини над державою, виявляються у верховенстві Конституції та правових законів. Принцип законності – це принцип-законоположення, політико-правове явище, що характеризує процес

удосконалення державно-правової форми організації суспільства і реалізації ідеї соціальної справедливості шляхом суворого й неухильного дотримання і виконання чинного законодавства. Принцип доцільності – це застосування правових норм, які відображають об'єктивні закони розвитку суспільства, обрання найбільш доцільного шляху і засобів реалізації їх приписів у життя. Принцип обґрунтованості – це здійснення застосування норм права на основі встановлених, перевірених фактів, які мають бути отримані законним шляхом, стосуватися даної справи й містити доказову інформацію. Принцип справедливості – це етико-юридичний феномен, цінність якого виявляється в процесі застосування норм права, в досягненні оптимального співвідношення між загальнолюдськими, в тому числі й правовими цінностями, які відповідають рівню економічного, політичного, соціального і культурного розвитку суспільства та які забезпечують успішне вирішення як найближчих, так і перспективних завдань нормативного регулювання. Принцип гуманізму означає реалізацію взаємоповаги держави й особи громадянина, свободи та захисту особи, враховування законних інтересів і потреб як окремих громадян, так і всього суспільства, тільки врахування діалектичної єдності інтересів громадянина й держави, єдність юридичних прав та обов'язків дозволить приймати гуманні рішення як щодо окремих громадян, так і стосовно держави та суспільства.

5. На підставі вивчення юридичної літератури й узагальнення наукових поглядів визначено, що стадії процесу застосування норм права можна розгорнути або згорнути, але можна виділити на практиці такі основні стадії: 1) встановлення фактичних обставин справи; 2) юридична кваліфікація фактичних обставин справи; 3) вирішення юридичної справи.

6. Встановлено, що ненормативний (індивідуальний) правовий акт органів виконавчої влади – це індивідуальний юридичний акт, який розв'язує конкретну управлінську справу, персонально визначає поведінку адресата, має державно-владний характер, застосовується уповноваженим органом відповідно до встановленої процедури (в межах управлінського процесу) з

метою досягнення завдань управління, вирішення проблемних питань управління і здійснення управлінських функцій. Акти застосування норм права мають подвійну природу: по-перше, управлінську, яка виявляється в тому, що акт застосування норм права обумовлений існуванням управлінської матерії, яка впливає на об'єкт управління саме через акти застосування; по-друге, юридичну природу, тому що будь-який акт застосування приймається на основі й задля виконання законів.

7. Запропонували розглядати ефективність застосування норм права органів виконавчої влади як результат діяльності суб'єктів застосування норм права, який полягає у досягненні певного правового ефекту, його відповідності нормам права. Виміром ефективності є втілення в правовому житті правових наслідків, передбачених правозастосовним актом. Ефективність юридичного процесу зі змістовного боку характеризується соціально-ціннісною обумовленістю права, що дозволяє зрозуміти ефективність права з погляду відповідності правових явищ природно-правовим цінностям. Потрібно враховувати системний критерій ефективності, який виявляється в механізмі реалізації, дає можливість зрозуміти нам, що ефективність правового впливу залежить не лише від статистики, але й від динаміки. При з'ясуванні питання проблем ефективності правозастосування потрібно застосовувати метод поетапної правової технології, враховувати вимоги, які висувуються до самої правозастосовної діяльності (вимоги об'єктивного та повного дослідження фактичних обставин; суворе дотримання суб'єктом застосування норм права, норм матеріального права; прийняття рішення в межах компетенції і в установлених законом процесуальних формах; забезпечення контролю та нагляду за законністю правозастосовної діяльності; право на оскарження незаконних актів; встановлення суворої юридичної відповідальності посадових осіб), вимоги, що висувуються до правозастосовного акта (повинен здійснюватися на основі та відповідно до норм права, бути компетентним, бути здійсненим відповідно до приписів норм матеріального

та процесуального права, служити одним із засобів виконання організуючої творчої діяльності держави, відповідати вимогам конкретності, компактності, чіткості, ясності, вмотивованості, докладності, повноти, зрозумілості, коректності, культурності тощо).

8. Дослідивши досвід Європейського Союзу щодо оцінки ефективності застосування норм права органами виконавчої влади, пропонуємо запровадити систему оцінювання ефективності застосування норм права органів виконавчої влади (key performance indicators (KPI), Common Assessment Framework (CAF)). Це, по-перше, надасть змогу оцінити роботу органів державної виконавчої влади, дозволить порівняти ефективність діяльності окремих державних службовців; по-друге, підвищить рівень довіри громадян до органів виконавчої влади; по-третє, підвищить якість роботи органів виконавчої влади, що позитивно вплине на якість виконання завдань і функцій органів виконавчої влади; по-четверте, підвищить якість адміністративних них послуг; по-п'яте, дозволить об'єктивно оцінити якість кадрового потенціалу органів виконавчої влади.

9. Проведене дослідження дозволяє виділити два напрямки вдосконалення законодавства, що регламентує правозастосовну діяльність органів виконавчої влади України: вдосконалення правових норм, які закріплюють правомочності посадових осіб органів виконавчої влади щодо прийняття індивідуальних правових рішень поза документальною формою (матеріальні норми); регулювання процедури, процесу їх реалізації (розвиток процесуальних норм). З метою вдосконалення правового регулювання правозастосовної діяльності вважається за доцільне закріпити в нормативних актах, що регулюють юрисдикційну процедуру, перелік дій, які дозволяється здійснювати суб'єкту правозастосування, як алгоритм вирішення справи. Нормативне закріплення даного алгоритму сприятиме усуненню помилок та прямих порушень законності при правозастосуванні. Вимір ефективності здійснюється за допомогою якісних і кількісних показників, що характеризують зміст, форми, методи та особистий стиль поведінки. Суттєво

покращити роботу органів виконавчої влади можливо шляхом аналізу засобів доступності інформації про діяльність органів і їх рішень, у тому числі інформації на сайтах; здійснення оцінки реагування органів виконавчої влади на громадські ініціативи; узагальнення відомостей про розглянуті пропозиції й скарги громадян, а також про звіти органів виконавчої влади і посадових осіб перед населенням; дослідження інформації про співпрацю органів виконавчої влади з громадськими об'єднаннями; збору інформації про проведення публічних слухань громадських обговорень проєктів правових актів.

10. У ході дисертаційного дослідження дійшли висновку про те, що практика застосування норм права органами виконавчої влади - це поєднання активної, творчої діяльності, що має управлінську природу, та об'єктивованого соціально-правового досвіду (як позитивного, так і негативного) в галузі владного індивідуального регулювання суспільних відносин, яка є різновидом юридичної практики і виникає там, де суб'єкт застосування норм права приймає документально-оформлене рішення. Ми вважаємо, що слід розглядати практику застосування норм права органів виконавчої влади в широкому розумінні й вузькому. В широкому розумінні - це діяльність органів виконавчої влади з реалізації прийнятих законів до конкретних суб'єктів, результати такої діяльності, а також реалізація управлінських повноважень. У вузькому розумінні - це накопичений у процесі застосування норм права органами виконавчої влади досвід у вигляді правоположень, які вносять елемент новизни в правове регулювання.

11. Шляхами вдосконалення практики застосування норм права є: скорочення штату працівників органів виконавчої влади; скасування посади голови державної адміністрації і введення посади префекта; уніфікація вимог щодо проведення моніторингу застосування норм права органами виконавчої влади (зазначати мету, принципи, завдання, суб'єкти, об'єкти). При проведенні моніторингу діяльності органів виконавчої влади використовувати такі засоби діагностики: співставлення обсягу бюджетного

фінансування і реальних витрат, у тому числі використання засобів у рамках цільових програм, вивчення інших джерел фінансування; співставлення заходів, передбачених у планах роботи органів виконавчої влади з реально існуючими можливостями (акти, перевірки, інструкції); проведення аналізу підстав, змісту та видів матеріально-фінансових, організаційних, технічних дій; проведення аналізу змісту й видів нормативно-правових актів, прийнятих у межах функцій органу чи комплексних завдань, які вирішуються ним; вивчення потоку документів у межах функцій органу; визначення видів діяльності, здійснюваної у відповідності з адміністративними регламентами і поза ними; фінансування динаміки позовів до суду з приводу рішень органів виконавчої влади; аналіз угод та інших форм співпраці органів з бізнесовими структурами; аналіз кореляції між реальними змінами в галузі діяльності підвідомчих державних і муніципальних підприємств, установ, організацій, рішеннями та діями органів. Критерієм має виступати міра виконання показників діяльності, встановлених на рівні галузі, органів і підвідомчих організацій; інформатизація процесу правозастосування, що позитивно вплине на удосконалення форм та методів управління системами інформаційного забезпечення, централізацію й інтеграцію комп'ютерних банків даних, упровадження новітніх комп'ютерних інформаційних технологій для ведення обліків, розбудову та широке використання ефективних і потужних комп'ютерних мереж, застосування спеціалізованих засобів захисту інформації, налагодження ефективного взаємообміну інформацією на міждержавному рівні; створення інформаційних кіосків, як у Польщі, які міститимуть інформацію про послуги, що надаватимуться органами виконавчої влади, і вакантні місця; підвищення рівня правової культури шляхом проведення тренінгів, майстер-класів для населення; здійснення ефективного громадського контролю та контролю через засоби масової інформації; онлайн оцінка якості роботи працівників органів виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамов С. Н. Советский гражданский процесс. Учебник. М.: Госюриздат, 1952. 420с.
2. Авдюков М. Г., Ванеева Л. Принцип законности в гражданском судопроизводстве. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1970. 202с.
3. Аверин А. В. Правоприменительная деятельность суда и формирование научно-правового сознания судей: проблемы теории и практики. Саратов: СГУ, 2003. 308с.
4. Аверин А. В. Судебная достоверность. (Постановка проблемы). Владимир: Изд-во "Транзит-Икс", 2004. 312с.
5. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584с.
6. Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник. / за заг. ред. проф. О. М. Бандурки. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ "Еспада", 2000. 368с.
7. Адміністративне право України / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624с.
8. Александров Н. Г. Применение норм социалистического права М.: Госюриздат, 1958. 183с.
9. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. Гориздат, 1961. 165с.
10. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Изд-во «Юридическая литература», 1966. 188с.
11. Алексеев С. С. Общая теория права: курс лекций: в 2 т. М.: Юрид. Лит., 1982. Т. 2. 359с.
12. Алексеев С. С. Общая теория права: ученик. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2008. 576с.
13. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права: курс лекций. Свердловск: Средне-Уральское книжное изд-во, 1966. Вып. 4. 226с.

- 14.Алексеев С. С. Право и перестройка: Вопросы, раздумья, прогнозы. М.: Юрид. лит., 1987. 174с.
- 15.Алексеев С. С. Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712с.
- 16.Алексеев С. С. Проблемы теории права. Т. 2. М.: Юридическая литература, 1985. 498с.
- 17.Алексеев С. С. Теория права . М.: Изд-тво БЕК, 1994. 224с.
- 18.Алехин А. П., Кармолицкий. А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003. 608с.
- 19.Амелин В. Н. Социология политики: Спецкурс. М.: Издательство МГУ, 1992. 184с.
- 20.Андрющенко М. Н. Понятие эффективности и его философский смысл. *Учен зап. каф. обществ, наук вузов г. Ленинграда*. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1971. Вып. 12. С. 45-46.
- 21.Аристотель. Сочинения: в 4 т. (пер. с лат.). М.: Мысль, 1983-1983. Т. 4. 1983. 830с.
- 22.Бабаев В. К. Теория современного советского права. Фрагменты лекций, схемы .Н. Новгород, 1991. 155с.
- 23.Баландин В. Н., Павлушина А. А. Проблема соотношения «материального» и «процессуального» в праве и ее значение для определения понятия «юридический процесс». *Журнал российского права*. М.: Норма, 2002. № 6. С. 93-101.
- 24.Балтаджи П. М. Юридична мова правозастосовних актів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 20с.
- 25.Баранцева К. К. Державна служба: зарубіжний досвід та Україна: Навчально - методичні матеріали. К. : ДПС України, 2012. 40 с.
- 26.Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д., Демин А. В. Административное право России: Учебник. М.: Норма - Инфра-М, 2002. 623с.

27. Бачило И. Мониторинг правовой системы – путь к укреплению правового государства. Мониторинг права в Российской Федерации. *Вестник Совета Федерации*. 2006. №4(5). С. 14-21.
28. Безденежных В. М. Правовые формы административной деятельности советской милиции: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1968. 209с.
29. Бенедик И. В. Стадии в юридическом процессе: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Харьков, 1986. 24с.
30. Битяк Ю. Державна служба в Україні, її види. *Вісник Академії правових наук*. 2000. № 3. С. 58 – 65.
31. Бобрешов Є. Г. Судове правозастосування в Україні: проблеми теорії і практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 18с.
32. Бойко Д. В. Законность и усмотрение в правоприменительной деятельности: вопросы теории: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. 36с.
33. Бойко Ю. В. Раціоналізація адміністративно-територіального устрою України як необхідна передумова реформування місцевого самоврядування. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2010. Вип. 48. С. 176-183.
34. Бониссар Д. “Privacy International”. Свобода информации в мире. 2006. URL: <http://www.privacyinternational.org/foi/survey>.
35. Бочаров Д. О. Доказування у правозастосовчій діяльності: загальнотеоретичні питання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. 20 с.
36. Бочаров Д. О. Правозастосовча діяльність: поняття, функції та форми: проблемні лекції. Дніпропетровськ: АМСУ, 2006. 73с.
37. Бро Ю. Н. Проблемы применения советского права. Иркутск: Изд-во Иркутского ун-та, 1980. 84с.
38. Бурлай Е. В. Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе . К.: Наукова думка, 1987. 92с.

- 39.Васильев Р. Ф. Акты управления: Значение, проблема исследований, понятие. М.: Изд-во МГУ,1987. 141с.
- 40.Васьковский Е. В. Руководство к толкованию и применению законов: для начинающих юристов. М.: Юрид. бюро «ГОРОДЕЦ», 1997. 128с.
- 41.Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., доп. та CD) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736с.
- 42.Величко В. О. Організаційно-правові питання діяльності місцевих державних адміністрацій: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 17 с.
- 43.Веркиенко Л. В. Применение права органами исполнительной власти Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юр. наук. Москва, 2002. 25с.
- 44.Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов. М.: Новый юрист, 1998. 621с.
- 45.Верховенство права як принцип правової системи: монографія: у 2 кн. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученко. К.: Вид-во «Юридична думка», 2008. Кн. 1: Верховенство права як принцип правової системи:проблеми теорії / відп.ред. Н. М. Оніщенко. 2008. 344с.
- 46.Вильнянский С. И. Применение норм советского социалистического права. *Ученые записки Харьковского юридического университета*. 1956. Вып. 7. С. 3-18.
- 47.Вильнянский С. И. К вопросу об источнике советского права. *Проблемы социалистического права*. М.,1939. № 4/5. С. 62-71.
- 48.Вопленко Н. Н. Реализация права: учеб. пособие. Волгоград: Изд-во Волгоградского гос. ун-та, 2001. 48с.
- 49.Вопленко Н. Н. Правоприменительная практика: понятие, основания, черты и функции: монография. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2004. 205с.
- 50.Воронина Е. В. Право как основа формирования правового государства в России: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Иркутск, 2005. 23с.

51. Вязов А. Л. Принцип справедливости в современном российском праве и правоприменении: Теоретико-правовое исследование автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Москва, 2001. 38с.
52. Галаган А. И., Василенко А. В. К проблемам теории правоприменительных отношений. *Государство и право*. 1998. № 3. С. 12-19.
53. Гарапшин К. М. Правоприменительная практика в советском общенародном государстве: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Казань, 1985. 17с.
54. Гартвіг М. Принцип правової держави в Німеччині. *Українське право*. 2006. Ч. 1. С. 24-29.
55. Гегель Г.В. Работы разных лет: в 2 т. М.: Мысль, 1972. Т. 1. 668с.
56. Гегель Г. В. Философия права. М.: Мысль, 1990. 524с.
57. Глинська Н. В. Обґрунтування рішень у кримінальному процесі: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Харків, 2003. 20с.
58. Глущенко В. В. Теория государства и права: системно-управленческий подход. Железнодорожный: ООО НПЦ «Крылья», 2000. 416с.
59. Гнатюк М. Д. Правозастосування та його місце в процесі реалізації права: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Київ, 2007. 21 с.
60. Гойбарг А. Г. Основы частного имущественного права. Очерки. М.: Красная Новь, 1924. 136с.
61. Горшенев В. М. Функции и содержание норм процессуального права по советскому законодательству. Проблемы правоведения. Новосибирск, 1967. С. 16-38.
62. Горшенев В. М., Дюрягин И. Я. Правоприменительная деятельность. *Советское государство и право*. 1972. № 5. С. 21-28.
63. Григорьев Ф. А. Акти применения права: учеб. пособие. Саратов: Изд-во Саратовской высшей шк. МВД РФ, 1995. 65с.
64. Гурвич М. А. Судебное решение. Теоретические проблемы. М.: Юридическая литература, 1976. 176с.

65. Гусарев С. Д. Юридична діяльність: методологічні та теоретичні аспекти : дис. ... доктора юрид. наук. Київ, 2007. 422с.
66. Гадамер Г.-Г. Истина і метод. Основи філософської герменевтики. Т. 1. К.: Юніверс, 2000. 457с.
67. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 30. Ст. 429.
68. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики/ За заг. ред. В. Б.Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384с.
69. Демиденко Г. Г. Історія вчень про право і державу: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів. Харків: Консум, 2004. 432 с.
70. Денисюк М. В. Правовий механізм контролю громадянським суспільством діяльності органів державної влади. *Держава і право*. 2011. Вип. 53. С. 99-103.
71. Дербетова Т. Н. . Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным. Интернет-журнал «Науковедение». 2012. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-gosudarstvennogo-upravleniya-ot-obschih-podhodov-k-konkretno-predmetnym>.
72. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. К., Москаленко О. М., 2012. 212 с.
73. Добровольский А. А. Исковая форма защиты права: (основные вопросы учения об иске). М.: Изд-во МГУ, 1965. 190с.
74. Додин Е. В. Доказывание и доказательства в правоприменительной деятельности органов советского государственного управления. Киев, Одесса: Вища шк., 1976. 127с.
75. Дума В. В. Правозастосовча діяльність та форми її здійснення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 20с.

- 76.Дюрягин И. Я. Применение норм советского права: Теоретические вопросы. Свердловск: Сред. - Урал. кн. изд-во, 1973. 247с.
- 77.Дюрягин И. Я. Право и управление. М.: Юрид. лит., 1981. 158с.
- 78.Дюрягин И. Я. Основы теории государства и права. М.: Изд. 2-е, «Юридическая литература», 1971. 318с.
- 79.Дюрягин И. Я. О понятии механизма реализации нормативных правовых актов. Механизм реализации нормативных правовых актов. Сб. научн. трудов. Челябинск: Челябинск. Гос. Университет, 1995. С. 3-17.
- 80.Елисейкин П. Ф. Соотношение общего понятия юридического процесса и организационных форм реализации материального права. Проблемы соотношения материального и процессуального права: Труды ВЮЗИ. М.,1980. С. 26-37.
- 81.Жеруолис И. А. К вопросу о сущности исковой формы советского гражданского процесса. Правоведение. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1966, № 4. С. 60-68.
- 82.Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / За ред. В. В. Копейчикова. Стер. вид. К.: Юрінком Інтер, 2000. 320с.
- 83.Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. К. : Парламентське вид-во, 1999. 248с.
- 84.Звіт щодо верховенства права. Страсбург, 2011. 28 бер. Unofficial Translation by the USAID Ukraine Rule of Law Project.
- 85.Игнатьев Д., Бекетов А., Сарокваша Ф. Настольная энциклопедия. М.: Альпина Паблишер, 2003. 229с.
- 86.Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. М., 1984. 144 с.
- 87.Карташов В. Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность / под ред. Н. И. Матузова. Саратов: СГУ, 1989. 218с.
- 88.Категов А. С. Механизм применения права и правовая система современной России: дис. ... доктора юр. наук. Санкт-Петербург, 2002. 455с.

89. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: Підручник. К.: Кондор, 2006. 477с.
90. Кельман М. С. Наука і методологія як визначний самостійний напрям юридичної науки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць. 2015. № 825. С. 148–154.
91. Кельман Л. М. Соціально-політичні фактори впливу на правозастосовну діяльність : дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2008. 210с.
92. Керимов Д. А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. 4-е изд. М.: Изд-во СГУ, 2008. 521с.
93. Керимов Д. А. Методология права. М.: Аванта, 2000. 271с.
94. Керимов Д. А. Общая теория государства и права. Предмет, структура, функции. М.: Юрид. лит, 1977. 136с.
95. К итогам дискуссии о применении норм советского права. *Советское государство и право*. 1955. № 3. С. 50-51.
96. Клейнман А. Ф. Судебное решение в советской науке гражданского процессуального права. Правоведение. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1966. № 3. С. 68-80.
97. Клименко К. О. Правозастосування в судовому адміністративному процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2008. 20с.
98. Кнап В., Герлох А. Логика в правовом сознании. Перевод с чешского. / Под ред. и со вступ. ст.: Венгерова А. Б. М.: Прогресс, 1987. 312с.
99. Козлов Ю. М. Административное право: Учеб. М.: Юристъ, 1999. 728с.
100. Козлов А. С. О концептуальности теории доказательств в юрисдикции. Актуальные проблемы теории юридических доказательств: сб. науч. тр. Иркутск, 1984. С. 3-25.
101. Козлов В. А. Проблемы предмета и метода общей теории права. Ленинград: Изд-во Ленинградского ун-та, 1989. 214с.
102. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна. *Право України*. 2012. №1-2. С.30-63.

103. Козюк М. Н. Законность и национально-государственные интересы. Современные проблемы публично-правового и частно-правового регулирования: теория и практика. Уфа, 2005. С. 62.
104. Коліушко І. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. К.: Факт, 2002. 260с.
105. Коліушко І. Б. Нова влада - виклики модернізації. К.: "К.І.С.", 2011. 260 с.
106. Колосовська І. І. Формування іміджу місцевих державних адміністрацій в Україні: дис. ... канд. наук з державного управління. Львів, 2004. 195с.
107. Колотов Н. Г. Принятие решения как стадия процесса применения норм права : автореф. дис. канд. юрид. наук. Свердловск, 1980. 20с.
108. Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736с.
109. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544с.
110. Комаров С. А., Малько А. В. Теория государства и права: Учебно-методическое пособие. Краткий ученик. М.: Норма, 2005. 448с.
111. Комиссаров К. И. Судебное усмотрение в советском гражданском процессе. *Советское государство и право*, 1969. № 4. С.49-56.
112. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
113. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М.: Юрид. л-ра, 1978. 142с.
114. Коркунов М. М. Лекции по общей теории права. 2-е изд. СПб.: Кн. магазин А. Ф. Цинзерлинга, 1890. 319с.
115. Костицький М. В. Про діалектику як методологію юридичної науки. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2012. №1. С. 3–17.

116. Костовська К. М. Юридична техніка актів правозастосування в діяльності органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук Львів, 2011. 16с.
117. Костюк Н. П. Акти застосування норм права виконавчої влади: проблеми теорії і практики. *Наука і навчальний процес*: науково-методичний збірник за матеріалами IV звітної науково-практичної конференції Вінницького соціально-економічного інституту університету «Україна» (Вінниця, 12-14 квітня 2006 р.). С.134-138.
118. Костюк Н. П. Акти застосування норм права як форма реалізації функцій органів виконавчої влади. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць IV Міжнародної науково-практичної конференції. Вінниця: Видавничо-редакційний відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2016. Ч.2. С 60-74.
119. Костюк Н. П. Громадський контроль як засіб вдосконалення механізму правозастосування. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць V Міжнародної науково-практичної конференції. Вінниця: Видавничо-редакційний відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2017. Ч.2. С 408-417.
120. Костюк Н. П. Застосування Закону України «Про вищу освіту» Міністерством освіти і науки України як гарантія реалізації права громадян України на освіту. *Проблеми освіти*: науково-практичний збірник за матеріалами міжнародної науково-практичної конференції «Формування духовно-моральних цінностей та професійного становлення молоді в сучасних соціокультурних умовах». Київ – Вінниця, 2004. С. 69-81.
121. Костюк Н. П. Ознаки і функції застосування норм права. *Zbornik recenzovanych vedeckych prac s medzinarodnou učasťou: Socialne a psychologické aspekty globalného trhu práce*. Kosice, 2018. Р. 343–347. CD-ROM. ISBN: 978-80-553-2739-6.

122. Костюк Н. П. Основні риси застосування правових норм. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри Європейської інтеграції*: збірник наукових праць III Міжнародної науково-практичної конференції (Вінниця, 20-22 травня 2015 р.). Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2015. С.393-400.
123. Костюк Н. П. Особливість процесу правозастосування. *VII осінні юридичні читання*: міжнародна науково – практична конференція молодих вчених: збірник тез. Хмельницький, 2008. Ч.1. С. 52-54.
124. Костюк Н. П. Теоретичне обґрунтування і дослідження природи застосування норм права. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць VI Міжнародної науково-практичної конференції, м. Вінниця, 17-19 вересня 2018 р. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2018. Ч. 2. С. 336-345.
125. Костюк Н. П. Особливості стадій правозастосування. *Держава і право*: зб. наук. праць. Юридичні та політичні науки. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. Вип. 44. С. 70-76.
126. Костюк Н. П. Поняття та зміст практики застосування норм права органів виконавчої влади. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Вип. 25. К., 2017. С.13-23.
127. Костюк Н. П. Правозастосовча діяльність органів внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*: науково-теоретичний збірник. Х., 2007. Вип. № 36. С.20-25.
128. Костюк Н. П. Правозастосовчі акти органів виконавчої влади в Україні: проблеми теорії і практики. *Науковий вісник київського університету внутрішніх справ*: науково-теоретичний журнал. Київ, 2007. Вип. №3. С. 123-131.
129. Костюк Н. П. Практика застосування норм права в умовах глобалізації. *Актуальні проблеми економічного розвитку України в умовах глобалізації*: збірник науково-практичної конференції. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2009. Ч.1. С. 189-194.

130. Костюк Н. П. Принцип законності в правозастосовній діяльності. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Вип. 24. К., 2016. С. 35-40.
131. Костюк Н. П. Принцип справедливості застосування норм права. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право: наук. журн. Укр. держ. ун-т фінансів та міжн. торгівлі*. Київ, 2016. С. 5-13.
132. Костюк Н. П. Проблема ефективності юридичного механізму правозастосування як особливої форми управління. *Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні та політичні науки*. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. Вип. 34. С. 94-99.
133. Костюк Н. П., Степанець Д. С. Проблеми інформатизації процесу правозастосування. *Криміналістичний вісник: наук.-практ. зб./ голов. ред. В.В. Чернєй / ДНДЕКЦ МВС України; НАВС. К.: ПК «Типографія від «А» до «Я»*, 2016. № 1 (25). Київ, 2016. С. 102-108.
134. Костюк Н. П. Проблеми процесу застосування норм права органами виконавчої влади. *Розвиток наукових досліджень 2008: матеріали четвертої міжнародної науково-практичної конференції (Полтава, 24-26 листопада 2008 р.)* 2008. С.47-50.
135. Костюк Н. П. Гарантії застосування норм права. *Розвиток України в ХХІ столітті: економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та правові проблеми: збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції, м. Вінниця, 11 березня 2010р. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2010. С.155-159.*
136. Костюк Н. П. Впровадження Європейських стандартів при оцінюванні ефективності застосування норм права органами виконавчої влади. *Vedensky medzinarodny recenzovany zbornik, Vysokoskolska edukacia pre «digitalnu» spolocnost a v «informacnej» spolocnosti*. Kosice, 2019. Р. 148–155. CD-ROM. ISBN: 978-80-553-3352-6.
137. Костюк Н. П. Специфіка методології дослідження застосування норм права в сучасних умовах. *Zbornik recenzovanych vedeckych prac s*

- medzinarodnou učasťou: Interkulturna edukacia v prostredí vysokých škôl.* Kosice, 2018. P. 243–249. CD-ROM. ISBN: 978-80-553-2797-6.
138. Костюк Н. П. Управлінський аспект процесу застосування норм права. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Вип. 26. К., 2017. С.92-96.
 139. Кравчук М. В. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: Навчальний посібник. Тернопіль: Карт-бланш, 2002. 247с.
 140. Краснов Н. И., Иконницкая И. А. Процессуальные вопросы советского земельного права. М.: Наука, 1975. 151с.
 141. Крижова О. Г. Структура принципу верховенства права: аналіз крізь призму його правозастосування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. 2016. № 837. С. 149–153.
 142. Кудрявцев В. Н., Казимирчук В. П. Современная социология права. М.: Юрист, 1995. 297с.
 143. Кудрявцев В. Н., Никитинский В. И., Самощенко И. С., Глазырин В. В. Эффективность правовых норм. М.: Юрид. лит., 1980. 280 с.
 144. Кузьменко Б. Політологічний і кримінологічний аналіз корупції, тіньової економіки і організованої злочинності у пострадянській Україні. *Право України*. 1998. № 6. С. 103.
 145. Кузьмин В. П. Место системного подхода в современном научном познании и марксистской методологии. Статья вторая. Принцип системности в методологии диалектического и исторического материализма. Вопросы философии. 1980. № 2.
 146. Курылев С. В. Основы теории доказывания в советском правосудии. Минск: Изд-во БГУ, 1969. 204с.
 147. Лазарев В. В., Левченко И. П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1989. 89с.
 148. Лазарев В. В. Применение советского права. Казань: Изд-во КГУ, 1972. 200с.

149. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов (вопросы теории). Казань.: Изд-во Казан. ун -та, 1975. 208с.
150. Лазарев В. В. Социально-психологические аспекты применения права. Казань, 1992. 143с.
151. Левченко И. П. Механизм применения права (опыт системного исследования): монография. Смоленск: Изд-во СГУ, 1997. 104с.
152. Лейст О. Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М.: Зерцало М, 2011. 352с.
153. Леушин В. И. Юридическая практика в системе социалистических общественных отношений. Красноярск, 1987. 156с.
154. Литвиненко О. В. Спеціальні інформаційні операції та пропагандистські кампанії: моногр. К.: ВКФ “Сатсанга”, 2000. 222с.
155. Литвишко О. В. Правоприменительная деятельность как оценочный критерий социально-властных отношений в современном государстве. *Российское законодательство в современных условиях: материалы IV ежегодной научно-практической конференции, 10 октября 2006 г.* Брянск: ООО Издательство «Курсив», 2006. С. 19-23.
156. Lupinskaya P. A. Решения в уголовном судопроизводстве. Их виды, содержание и формы. М.: Юрид. лит., 1976. 168с.
157. Малишев Б. В., Москалюк О. В. Застосування норм права (теорія і практика): навч. посібник. К.: Реферат, 2010. 260с.
158. Малишев Б. В. Принцип верховенства права (теоретико-правовий аспект). *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 8. С. 14–20.
159. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право. Учебник. М.: Юристъ, 1996. 472с.
160. Марина И. Н. Средства повышения эффективности применения норм права: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 24с.
161. Маркина Е. А. Социально- политические аспекты применения норм права: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Челябинск, 2000. 18с.

162. Маркович Д. Общая социология: учебник для вузов. Пер. с серб. - 3-е изд., перераб. и доп. М.: Владос, 1998. 432 с.
163. Мартенс Ф. Ф. О государственном праве. Санкт-Петербург, 1873-1874 гг. С. 318.
164. Марченко М. Н. Теория государства и права: Учеб.- 2-е изд., перераб. и доп. М: Проспект, 2007. 760с.
165. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Курс лекций. 2-е изд. Перераб. и дополненное . М.: Юрист, 2000. 776с.
166. Мелешенко В. Ф. Конституційне право як наука і навчальна дисципліна. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. К.: Наукова думка, 2002. 544с.
167. Мельник П. В., Гумин А. М., Терещенко Л. В. Взаимодействие органов милиции и населения как криминологическая проблема: монография. Киев-Львов, 1999. 217с.
168. Мельников Ю. И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Москва, 1976. 22с.
169. Михалык Я. С. Применение социалистического права в период развернутого строительства коммунизма. М.: Госюриздат, 1963. 44с.
170. Мокін Б. І., Мокін О. Б. Методологія та організація наукових досліджень: навчальний посібник. Вінниця: ВНТУ, 2014. 180с.
171. Момот М. О. Реалізація принципу справедливості в правотворчій діяльності: автореф. дис. ...канд. техн. наук. Київ, 2011. 20с.
172. Монастирський А. Нормативно-правовая унификация в Украине: некоторые теоретические и практические аспекты. *Leges et Vita*. September, 2014. С. 102-105.
173. Москаев А. Н. Правоприменительная деятельность исполнительной власти (вопросы теории): автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Москва, 2008. 30с.

174. Невзоров И. Л. Принципы законности в правоприменительной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Харьков, 2002. 196с.
175. Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм. М.: Юрид.лит., 1960. 511с.
176. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства. М.: Норма, Инфра-М, 1999. 552с.
177. Нерсисянц В. С. Право и культура: предмет и проблемы юридической аксиологии: монография. С. 2 URL: /<http://www.centrlaw.ru/publikacii/page35/index.html>
178. Нерсисянц В. С. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов. М.: Норма, 2002. 832с.
179. Никитин В. Б., Орехов В. В., Спиридонов Л. И. О возможном подходе к исследованию эффективности правовой нормы. Проблемы социологии права. Вильнюс, 1970. Вып. 1. С. 90.
180. Новицкий В. А. Теория российского процессуального доказывания и правоприменения. Монография. Ставрополь: Изд-во СГУ, 2002. 584с.
181. Орзих М. Ф. Применение норм советского социалистического права: учеб. пособие по курсу теории государства и права. Одесса, 1962. 34с.
182. Орзих М. Ф. Юридические гарантии, средства и методы применения правовых норм. *Юридические гарантии правильного применения советских правовых норм и укрепление социалистической законности: Тезисы докладов и сообщений всесоюзной научной конференции 28-30 октября 1970 року.* Киев, 1970. С. 17.
183. Павлишин О. В. Оптимізація правозастосовчої діяльності: теоретико-правові та логіко-філософські засади: навч. посібник. К.: Київський нац. ун-т внутрішніх справ, 2008. 123с.
184. Палеха Р. Р. Природа правоприменение как особой формы реализации права: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Елец, 2006. 24с.

185. Пашков А. С., Чечот Д. М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления. *Советское государство и право*. М.: Наука, 1965, № 8. С. 3-11.
186. Перепелюк А. М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 224с.
187. Петряев К. Д. Вопросы методологии исторической науки. 2-е изд., перераб. К.: Вища школа, 1976. 179с.
188. Пискотин М. М. Советское бюджетное право (основные проблемы). М. : Юрид. лит., 1971. 312с.
189. Плохова В. И. К вопросу о понятии и критериях эффективности уголовного наказания. Некоторые вопросы эффективности уголовного законодательства. Свердловск, 1976. Вып. 49. С. 15.
190. Погребняк С. Принцип верховенства права: деякі теоретичні проблеми. *Вісник Академії правових наук України*. Х.: Право, 2006. № 1 (44). С. 26-36.
191. Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В. П. Горбатенко.; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-вид., доп. і перероб. К.: Генеза, 2004. 736с.
192. Поліщук І. В. Механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. 2015. № 1. С. 315–322.
193. Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію і Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію від 21 серпня 1995р. *Голос України*. 5 вересня 1995р.
194. Полторац В. А., Прошин Д. В, Бродецкая Ю. Ю. Социология. Днепропетровск: Изд-во ДУЭП, 2007. 110с.
195. Полторац В. А. Социология общественного мнения: Учеб. Пособ. Киев - Днепропетровск: Центр «Социополис». Изд-во «Арт-Пресс», 2000. 264с.

196. Полянский И. А. Правовая природа исполнительной власти и ее место в организации государственной власти. *Правоведение*. 1999. № 4. С. 25.
197. Правоприменение в советском государстве / отв. ред. И. Н. Кузнецов, И. С. Самощенко. М. : Юрид. лит., 1985. 304с.
198. Пригара Л. І. Юридична техніка актів правозастосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 19с.
199. Про внесення змін до Конституції України: Законопроект (щодо децентралізації влади)(2015р.)URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/656-19>.
200. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Дата оновлення:12.03.2017. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
201. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998. № 210/98. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
202. Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території: Указ Президента України. *Урядовий кур'єр* від 29.05.2013 № 94.
203. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. №393/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>.
204. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. №794-18. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
205. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
206. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний Договір між Верховною Радою України і Президентом України від 8 червня 1995 р. *Голос України*. 10 червня 1995 р.

207. Про Положення про місцеву державну адміністрацію: Указ Президента України від 14 квітня 1992 р. *Збірник указів Президента* від 30.06.1992 1992 р., № 2.
208. Про Представника Президента України: Закон України від 5 березня 1992 року. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 23. Ст. 335 (втратив 35 чинність).
209. Про участь уповноважених з прав людини (омбудсменів) на місцевому й регіональному рівнях у захисті прав громадян : Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи № 61(1999). *Бюлетень бюро інформації Ради Європи в Україні*. 2005. № 11. С. 71-72.
210. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від 1994 р. . Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 22, ст. 144. (втратив чинність).
211. Про центральні органи виконавчої влади Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI.URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/page2>.
212. Протасов В. Н. Гражданский процесс с позиций системного подхода (методологический аспект): автореф. дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 1979. 18с.
213. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. М.: Новый Юрист, 1999. 240с.
214. Пунько О. В. Правозастосовна діяльність міліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 19с.
215. Пухтинський М. О. Реформування системи місцевого самоврядування. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / відп. ред. І. А. Грицяк. К.: «К.І.С.», 2009. 240с.
216. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького суду та Конституційного Суду України. *Українське право*. 2006. № 1. С. 210–211.

217. Рабинович П. М. Законность и целесообразность в применении юридических норм. Применение советского права: сб. учен. трудов. Свердловск, 1974. Вып. 30. С. 44-47.
218. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. 5-е вид., зі змін. К.: Атіка, 2001. 176с.
219. Рабинович П. М. Социалистическое право как ценность. 2-е изд., стереотип. Одесса: Юрид. літ., 2006. 168с.
220. Радченко В. И. Мониторинг правоприменения. Определение эффективности правового регулирования. *Мониторинг правоприменения*. 2015. № 2 С. 21-32.
221. Рейснер М. А. Право. Наше право. Чужое право. Общее право. М., Л.: Госиздат, 1925. 276с.
222. Реутов В. П. Стадии воздействия юридической практики на развитие законодательства. *Правоведение*. 1970. № 3. С. 114 - 117.
223. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 р. № 15-рп / 2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975.
224. Решетникова И. В. Курс доказательственного права в российском гражданском судопроизводстве: монография. М.: Норма, 2000. 288 с.
225. Рождественский А. А. Общая теория права. М., 1909. С. 191.
226. Розенфельд Н. А. Коротка методика ефективності застосування законодавства. К.: Юстиніан, 2009. 48с.
227. Россинский Б. В. Административное право: учебно-методическое и практическое пособие. М.: Право и закон, 2001. 688с.
228. Сабанин С. Н., Гришин Д. А. Некоторые проблемы законодательной регламентации специальных видов освобождения от уголовной

- ответственности. *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2012. № 2 (20). С.59-66.
229. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. 158с.
230. Сауляк О. П. Законность в правоприменительной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2001. 179с.
231. Семенов В. М. Понятие и система принципов советского гражданского процессуального права. *Сборник ученых трудов*. Свердловск, 1964. Вып. 2. С. 179-239.
232. Сергун А. К., Шакарян М. С. К вопросу о теории так называемой «юридической процессуальной форме». Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права. М., 1980. С. 61-86.
233. Сиринько В. А. Правоприменительная деятельность органов исполнительной власти: современные проблемы эффективности и совершенствования законодательства: автореф. дис. ...канд. юр. наук. Воронеж, 2004. 19с.
234. Сырых В. М. Метод правовой науки: основные элементы, структура. М.: Юрид. лит., 1980. 176с.
235. Сырых В. М. Истинность и правильность как критерии теоретической эффективности норм права. Эффективность закона (методология и конкретные исследования). М., 1997. С. 21.
236. Сырых В. М. Теория государства и права. М.: Былина, 1998. 512с.
237. Сырых В. М. Теория государства и права: учебник для вузов. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. 704с.
238. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник для студ. вищ. навч. закладів. Харків: Консум, 2005. 656с.
239. Скакун О. Ф. Теорія держави та права (Енциклопедичний курс): підручник. Харків: Еспада, 2006. 776с.
240. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. 4-е вид., доп. і перероб. К.: Алерта, 2013. 524с.

241. Скакун О. Ф. Юридическая деонтология: учебник. 2-е, с измен. и доп. Харьков: Эскада, 2006. 384с.
242. Сливка С. С. Вступ до методології філософії права: методичні вказівки для самостійної роботи (для студентів магістратури). Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2008. 24 с.
243. Сливка С. С. Застосування норм права як особлива форма його реалізації. *Життя і право*. 2004. № 4. С.30-33.
244. Спиридонов Л. И. Социология уголовного права. М., 1986. 237с.
245. Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М.: НОРМА, 2001. 304с.
246. Строгович М. С. Основные вопросы советской социалистической законности. М.: Наука, 1966. 252с.
247. Студиникина М. С. Правоприменение в Советском государстве / отв. ред.: Кузнецов И. Н., Самощенко И. С. М.: Юрид. лит., 1985. 304с.
248. Стучка П. И. Избранные произведения по марксистско-ленинской теории права. Рига: Латв. гос. изд-во, 1964. 748с.
249. Тацій В. Я., Тодика Ю. М. Методологічні питання розвитку конституційного процесу. *Право України*. 1996. № 12. С. 27-30.
250. Теоретические проблемы хозяйственного права / под ред.: Лаптев В. В. М.: Наука, 1975. 414с.
251. Теорія держави і права : навч. посібник / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков, В. П. Пастухов, В. Н. Сумін, О. Д. Тихомиров. К. : Юрінформ, 1995. 158 с.
252. Теорія держави і права : навч. посібник / за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. К.: Юрінком Інтер, 2002. 368с.
253. Теория юридического процесса / под общ. ред. проф. В. М. Горшенева. Х., 1985. 192 с.
254. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М.: Юринформцентр, 2001. 355с.

255. Ткач Г. До питання органу виконавчої влади. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених*: зб. наук. пр. IV Нац. наук.-теорет. конф. «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування». Ч. 2. Сімферополь, 2005. С. 75–78.
256. Тополь Ю. О. Деякі проблеми методології сучасної юридичної науки. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. № 1. С. 8-11.
257. Уварова О. О. Роль принципів права у процесі правозастосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 20с.
258. Успішні практики децентралізованого надання послуг: набуваємо, примножуємо та поширюємо позитивний досвід (Фаза I проекту: 2007–2009): Інформаційне видання. К.: ТОВ РПЦ «Золоті ворота», 2009. 64 с.
259. Ушаков А. А., Реутов В. П. Социально-управленческая природа применения права. *Применение советского права: сб. учен. трудов*. Свердловск: Свердловский юридический Институт, 1974. Вып. 30. С. 7-11.
260. Фарбер И. Е., Керимов Д. А., Галанза П. О применении норм советского социалистического права. *Советское государство и право*. М.: Наука, 1954. № 4, 5, 6. С. 15-26.
261. Федькин Г. И. Применяют ли граждане и общественные организации нормы права. *Советское государство и право*. М.: Наука, 1955. № 2. С. 106-109.
262. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. 5-е изд. М.: Политиздат, 1986. 588с.
263. Фиолетов Н. Н. К вопросу о догматическом методе в теории применения права. *Ученые записки Саратовского университета*. Саратов, 1924. Т. 1, вып. 3. С. 3-28.
264. Француз А. Й., Костюк Н. П. Механизм правоприменения: понятие и структура. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия Д. Экономические и юридические науки*. 2016. № 13. С. 135–138.

265. Француз А. Й., Костюк Н. П. Поняття ефективності правозастосовчої діяльності. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Вип. 23. К., 2016. С. 11-16.
266. Француз А. Й., Костюк Н. П. Юридична природа та сутність застосування норм права. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Вип. 22. К., 2016. С. 13-17.
267. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії). Одеса: Юридична література, 2004. 328 с.
268. Хропанюк В. Н. Теория государства и права: хрестоматия / под. ред. проф. Т. Н. Редько. М.:Интерстиль,1998. 944с.
269. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / под ред. В. Г. Стрекозова. - 2-е изд., доп., исправ. М.: Изд-во «Интерстиль», 1999. 377с.
270. Цветков В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) Х.: Видавництво «Право» 1996. 164 с.
271. Циппеліус Р. Юридична методологія. К.: Вид-во «Реферат», 2004. 176с.
272. Чаркіна А. О. Принципи державної служби в країнах європейського союзу (на прикладі Польщі та Німеччини). Інвестиції: практика та досвід : зб. наук. пр. 2016. № 16. С. 95–99.
273. Чванов О. А. Механизм правоприменения: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Саратов, 1995. 28с.
274. Черданцев А. Ф. Правовое регулирование и конкретизация права. *Применение советского права: сб. учен. трудов*. Свердловск: Изд-во Свердловского ун-та, 1974. Вып. 30. С. 34-37.
275. Черданцев А. Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. М.: Юрайт, 2000. 432с.
276. Черкасов А. Д. Правоприменительные акты органов внутренних дел Советского общенародного государства: автореф. дис.... канд. юрид. наук. Саратов, 1986. 20с.

277. Чечина Н. А. Норма права и судебное решение. *Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса*. 2002 - 2003. С.-Пб.: Издат. Дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004, № 2. С. 656-721.
278. Чечина Н. А. Основные направления развития науки советского гражданского процессуального права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. 104с.
279. Шаргородский Д. М. Наказание, его цели и эффективность. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1973. 160с.
280. Швецов С. Б. Эффективность правоприменительных актов: дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2004. 200с.
281. Швецов С. Б. Эффективность правоприменительной деятельности: современные проблемы эффективности и совершенствования законодательства: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Санкт - Петербург, 2004. 32с.
282. Шевчук С. В. Доктрина верховенства права та конституціоналізму: історична генеза і співвідношення. *Право України*. 2010. № 3. С. 52 - 61.
283. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910. 805с.
284. Шикин Е. П. Основные условия эффективного применения права: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Свердловск, 1971. 22с.
285. Шмаров И. В., Мелентьев М. П. Дифференциация исполнения наказания в исправительно-трудовых колониях. Пермь, 1972. 167с.
286. Щеглов В. Н. Гражданское процессуальное правоотношение. М.: Юрид. лит., 1966. 167с.
287. Юдельсон К. С. Проблемы правового регулирования, унификация и дифференциация юридического процесса. *Материалы всесоюзной научной конференции* (Москва, 21-23 ноября 1973 г.). М.: Изд-во МГУ., 1973. С.93-94.
288. Юридическая процессуальная форма: теория и практика / под ред. П. Е. Недбайло, В. М. Горшенева. М.: Юрид. лит., 1976. 280 с.
289. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр.енцикл.», 1998. Т.: Д-Й. 744с.

290. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. Лит., 1979. 136с.
291. Явич Л. С. Общая теория права. Ленинград: Изд-во Ленинградского университета, 1976. 286с.
292. Явич Л. С. Право и общественные отношения (основные аспекты содержания и формы советского права). М. : Юрид. лит., 1971. 152с.
293. Якуб М. Л. Выступление на научной дискуссии об истине в судопроизводстве. *Вестник МГУ*. 1963. Сер. 8. № 4. С. 41-48.
294. Якуб М. Л. О концепции «универсальной процессуальной формы». Труды ВЮЗИ. Проблемы соотношения материального и процессуального права. М., 1980. С. 87-100.
295. Dicey A. V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. III9 (1961). 577p.
296. Frey T. Relacja urz d-obywatel a standardy dobrej administracji. To-masz Frey. Biuletyn RPO. Materia y.2007. URL: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12075630130.pdf>.
297. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. H. Izdebski. Warszawa Lexis-Nexis, 2006. 312 s.
298. Kodeks etyki Służby Cywilnej. URL: http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9_2/Kodeks_EtykiSC/index.html.
299. The Council of Europe and the Rule of Law — An Overview, CM (2008)170, 21 November 2008, para. 46.
300. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. «O wprowadzeniu zasadniczego tr jstopniowego podziału terytorialnego pa stwa». 1998. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980960603>.
301. Waldron J. Is the Rule of Law an Essentially Contested Concept (in Florida) 21 Law S Philosophi. 137 (2002).
302. Xynopoulos G. Le controle de proportionnalite dans le contentieux de la constitutionnalite et de la legalite. Paris, 1995. P. 168; Звіт щодо верховенства права. Страсбург, 2011.

ДОДАТКИ

Додаток А.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України з юридичних наук:

1. Костюк Н. П. Проблема ефективності юридичного механізму правозастосування як особливої форми управління. *Держава і право*: зб. наук. праць. Юридичні та політичні науки. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. Вип. 34. С. 94-99.
2. Костюк Н. П. Правозастосовча діяльність органів внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*: науково-теоретичний збірник. Х., 2007. Вип. № 36. С. 20-25.
3. Костюк Н. П. Правозастосовчі акти органів виконавчої влади в Україні: проблеми теорії і практики. *Науковий вісник Київського університету внутрішніх справ*: науково-теоретичний журнал. Київ, 2007. Вип. №3. С. 123-130.
4. Костюк Н. П. Особливості стадій правозастосування. *Держава і право*: зб. наук. праць. Юридичні та політичні науки. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. Вип. 44. С. 70-76.
5. Костюк Н. П. Принцип справедливості застосування норм права. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*: наук. журн. Укр. держ. ун-т фінансів та міжн. торгівлі. Київ, 2016. С. 5-13.
6. Костюк Н. П., Степанець Д. С. Проблеми інформатизації процесу правозастосування. *Криміналістичний вісник*: наук.-практ. зб./ голов. ред. В.В. Черней. ДНДЕКЦ МВС України; НАВС. К.: ПК «Типографія від «А» до «Я», 2016. № 1 (25). Київ, 2016. С. 102-108.
7. Костюк Н. П., Француз А. Й. Юридична природа та сутність застосування норм права. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Вип. 22. К., 2016. С. 13-17.

8. Костюк Н. П., Француз А. Й. Поняття ефективності правозастосовчої діяльності. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Вип. 23. К., 2016. С. 11-16.
9. Костюк Н. П. Принцип законності в правозастосовній діяльності. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Вип. 24. К., 2016. С. 35-40.
10. Костюк Н. П. Поняття та зміст практики застосування норм права органами виконавчої влади. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Вип. 25. К., 2016. С. 67-72.
11. Костюк Н. П. Управлінський аспект процесу застосування норм права. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. Вищий навчальний заклад «Університет економіки та права «КРОК». Вип. 26. К., 2017. С. 92-96.

Статті у наукових періодичних виданнях з юридичних наук інших держав:

12. Костюк Н. П., Француз А. И. Механизм правоприменения: понятие и структура. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D. Экономические и юридические науки*. 2016. № 13. С. 135–138.
13. Костюк Н. П. Специфіка методології дослідження застосування норм права в сучасних умовах. Словаччина, *Zbornik recenzovaných vedeckých prác s medzinarodnou účasťou: Inter kulturna edukacia v prostredí vysokých škôl*. Kosice, 2018. Р. 243–249. CD-ROM. ISBN: 978-80-553-2797.
14. Костюк Н. П. Ознаки і функції застосування норм права. *Zbornik recenzovaných vedeckých prác s medzinarodnou účasťou: Socialne a psychologické aspekty globalného trhu práce*. Kosice, 2018. Р. 343–347. CD-ROM. ISBN: 978-80-553-2739-6.
15. Костюк Н. П. Впровадження Європейських стандартів при оцінюванні ефективності застосування норм права органами виконавчої влади. *Vedensky*

medzinarodny recenzovany zbornik, Vysokoskolska edukacia pre «digitalnu» spolocnost a v «informacnej» spolocnosti. Kosice, 2019. P. 148–155. CD-ROM. ISBN: 978-80-553-3352-6.

Матеріали наукових конференцій:

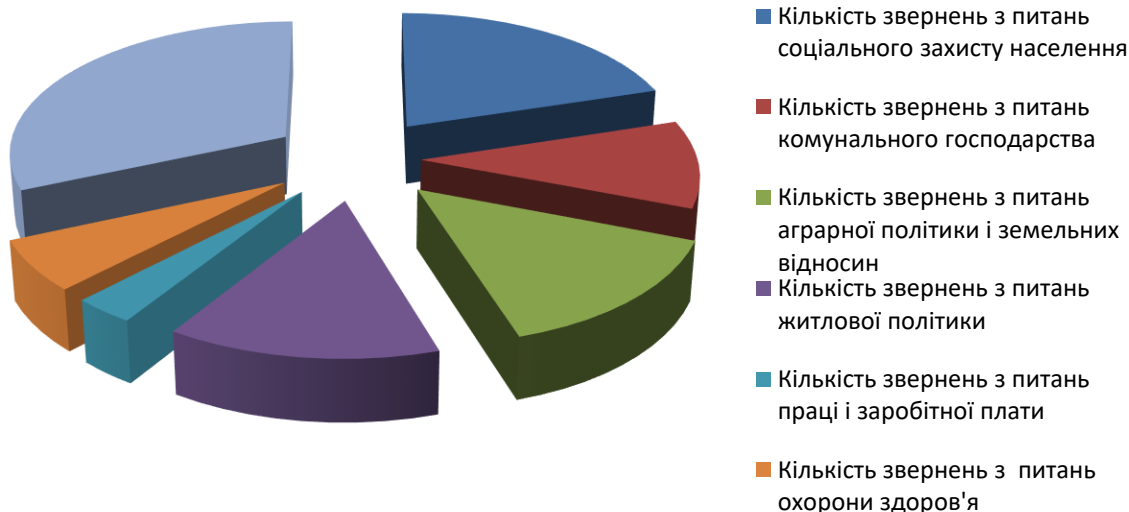
16. Костюк Н. П. Проблеми процесу застосування норм права органами виконавчої влади. *Розвиток наукових досліджень - 2008*: матеріали Четвертої міжнародної науково-практичної конференції, 24-26 листопада 2008 р. Полтава: ІнтерГрафіка, 2008. С. 47-50.
17. Костюк Н. П. Особливість процесу правозастосування. *Сьомі осінні юридичні читання*: Міжнародна науково-практична конференція молодих вчених: збірник тез, 24-26 листопада 2008 р. Хмельницький, 2008. С. 52-53.
18. Костюк Н. П. Практика застосування в умовах глобалізації. *Розвиток України в ХХІ столітті: економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та правові проблеми*: збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції, 24 квітня 2009 р. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2009. С. 47-50.
19. Костюк Н. П. Гарантії застосування норм права. *Розвиток України в ХХІ столітті: економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та правові проблеми*: збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції, 11 березня 2010 р. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2010. С. 155-159.
20. Костюк Н. П. Основні риси застосування правових норм. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць III Міжнародної науково-практичної конференції, 20-22 травня 2015р. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2015. С. 393-400.
21. Костюк Н. П. Акти застосування норм права як форма реалізації функцій органів виконавчої влади. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць IV Міжнародної науково-практичної конференції, 18-20 травня 2016 р. Вінниця: Видавничо-редакційний відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2016. С. 60-74.

22. Костюк Н. П. Громадський контроль як засіб вдосконалення механізму правозастосування. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць V Міжнародної науково-практичної конференції, 7-9 червня 2017 р. Вінниця: Видавничо-редакційний відділ ВТЕІ КНТЕУ, 2017. Ч.2. С. 408-417.
23. Костюк Н. П. Теоретичне обґрунтування і дослідження природи застосування норм права. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць VI Міжнародної науково-практичної конференції, 17-19 вересня 2018 р. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2018. Ч. 2. С. 336-345.
24. Костюк Н. П. Впровадження досвіду Польщі при оцінюванні ефективності застосування норм права органами виконавчої влади в Україні. *Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України*: збірник наукових праць VII Міжнародної науково-практичної конференції, 05-07 червня 2019 р. Вінниця: ВТЕІ КНТЕУ, 2019. Ч. 2. С. 210-218.

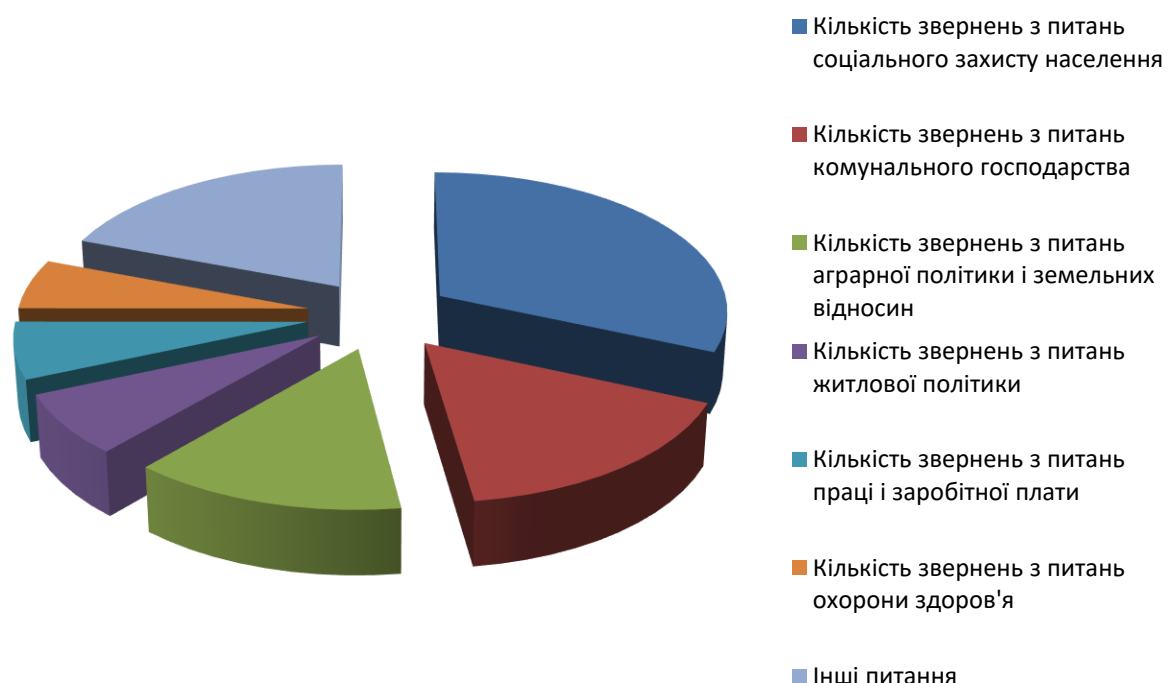
ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ**РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Четверта міжнародна науково-практична конференція «Розвиток наукових досліджень» (м. Полтава, 24-26 листопада 2008 року, форма участі: заочна).
2. Міжнародна науково-практична конференція молодих вчених «Сьомі осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 28-29 листопада 2008 року, форма участі: заочна).
3. Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми економічного розвитку України в Умовах глобалізації» (м. Вінниця, 24 квітня 2009 року, форма участі: очна).
4. Міжнародна науково-практична конференція «Розвиток України в ХХІ столітті: економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та правові проблеми» (м. Вінниця, 11 березня 2010 року, форма участі: очна).
5. III Міжнародна науково-практична конференція «Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України» (м. Вінниця, 20-22 травня 2015 року, форма участі: очна).
6. IV Міжнародна науково-практична конференція «Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України» (м. Вінниця, 07-09 червня 2016 року, форма участі: очна).
7. V Міжнародна науково-практична конференція. «Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України» (м. Вінниця, 2018 року, форма участі: очна).
8. VI Міжнародна науково-практична конференція. «Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України» (м. Вінниця, 17-19 вересня 2018 року, форма участі: очна).
9. VII Міжнародна науково-практична конференція. «Соціально-політичні, економічні та гуманітарні виміри європейської інтеграції України» (Україна-Словаччина, 05-07 червня 2019 року, форма участі: заочна).

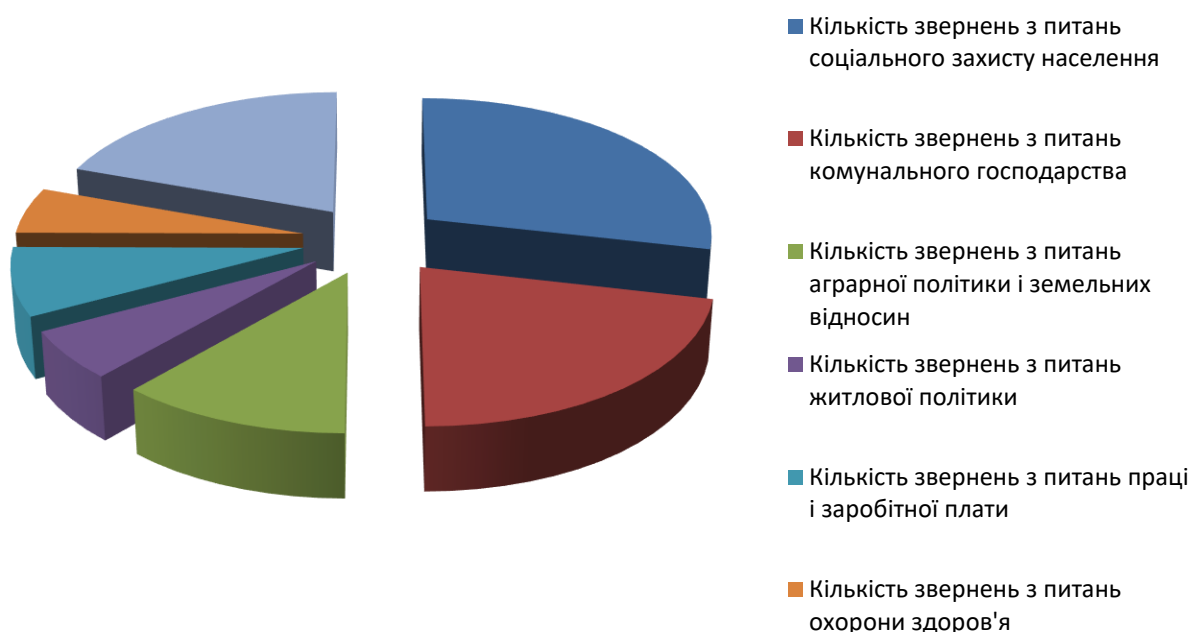
Кількість звернень громадян до Вінницької обласної державної адміністрації у 2008 році



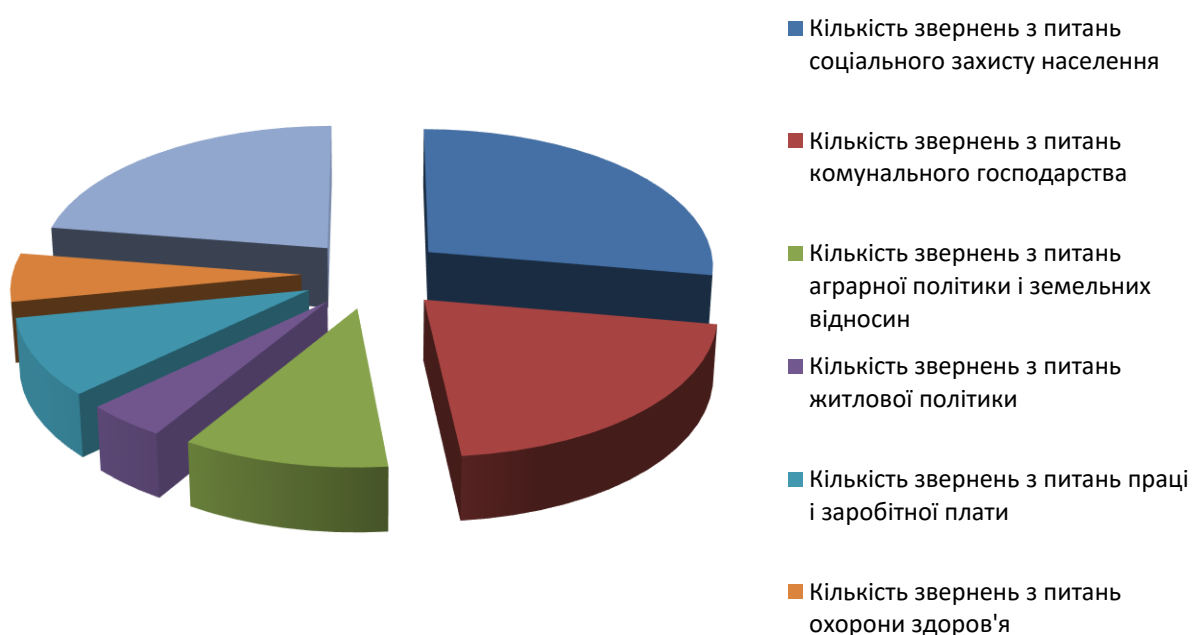
Кількість звернень громадян до Вінницької обласної державної адміністрації у 2011 році



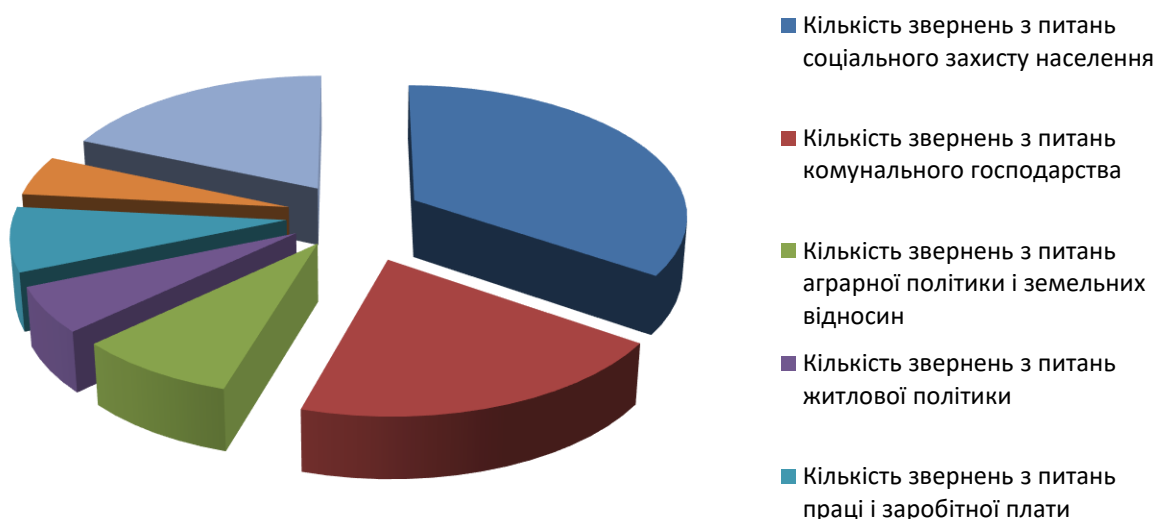
Кількість звернень громадян до Вінницької обласної державної адміністрації у 2012 році



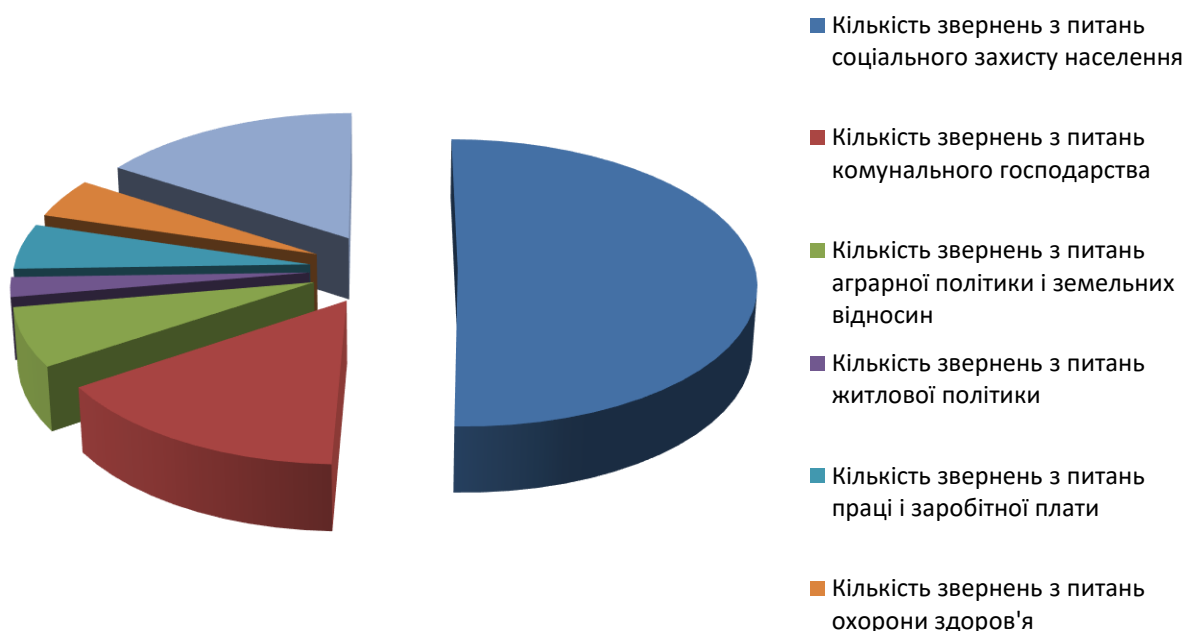
Кількість звернень громадян до Вінницької обласної державної адміністрації у 2013 році



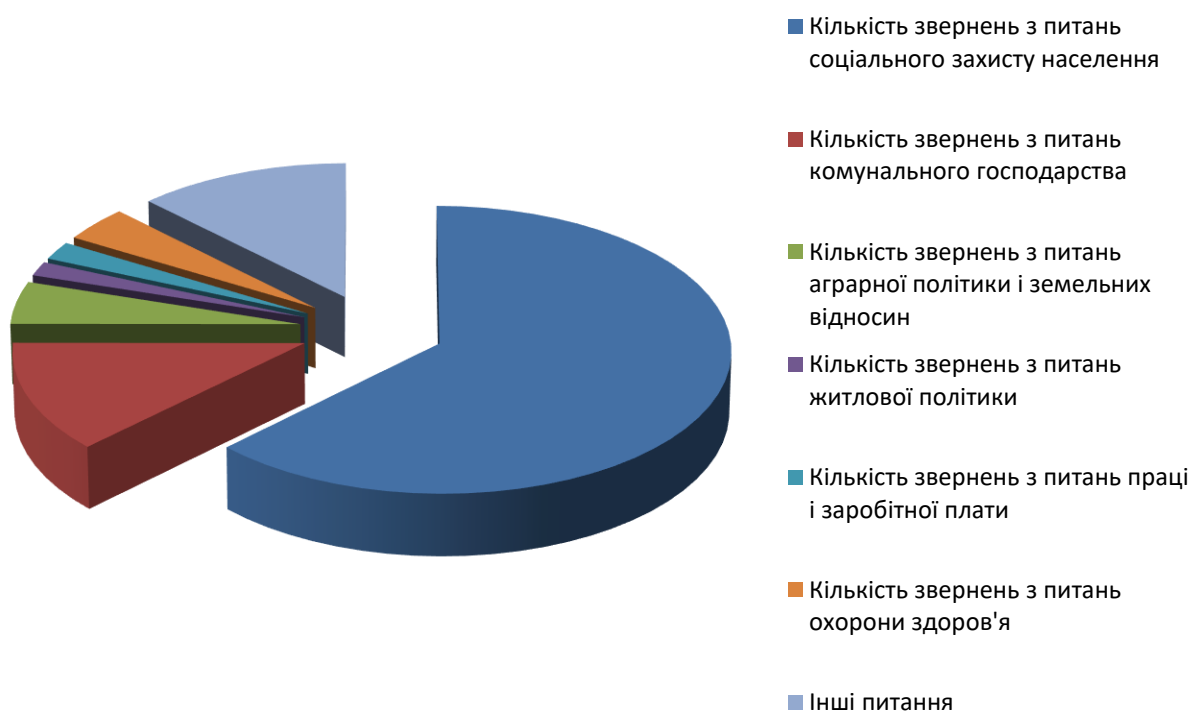
Кількість звернень громадян до Вінницької обласної державної адміністрації у 2014 році



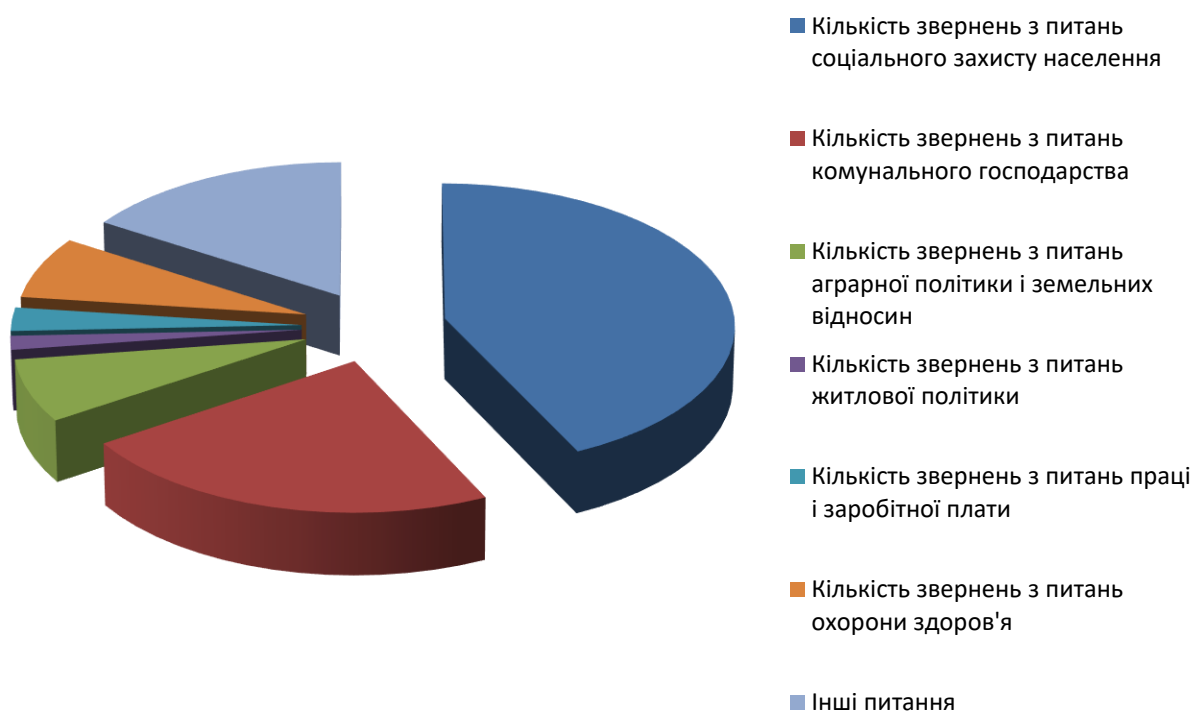
Кількість звернень громадян до Вінницької обласної державної адміністрації у 2015 році



Кількість звернень громадян до Вінницької обласної державної адміністрації у 2016 році

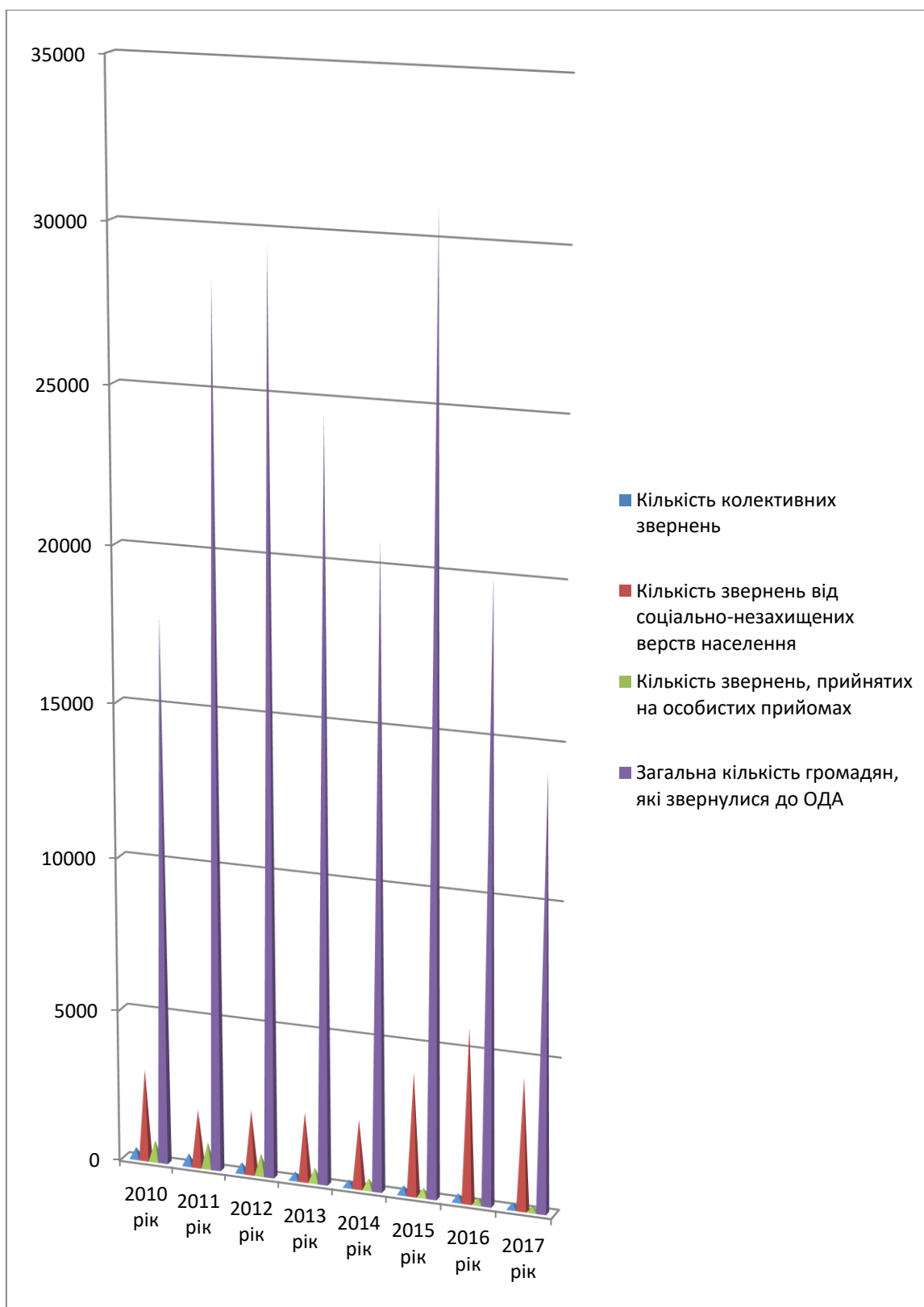


Кількість звернень громадян до Вінницької обласної державної адміністрації у 2017 році



Додаток Є.

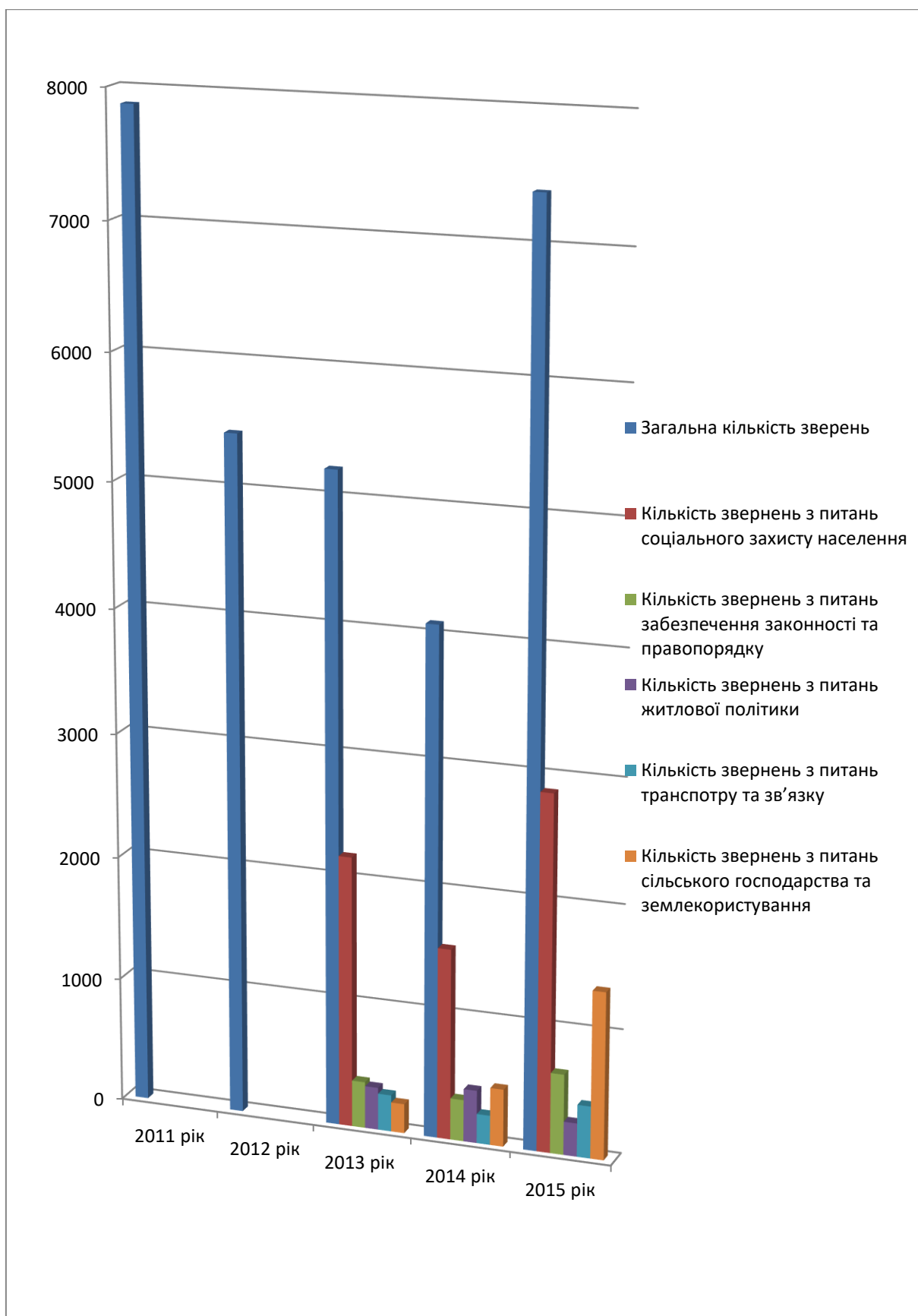
Характеристика звернень громадян до Вінницької ОДА 2010-2017 рр.



[illegible]

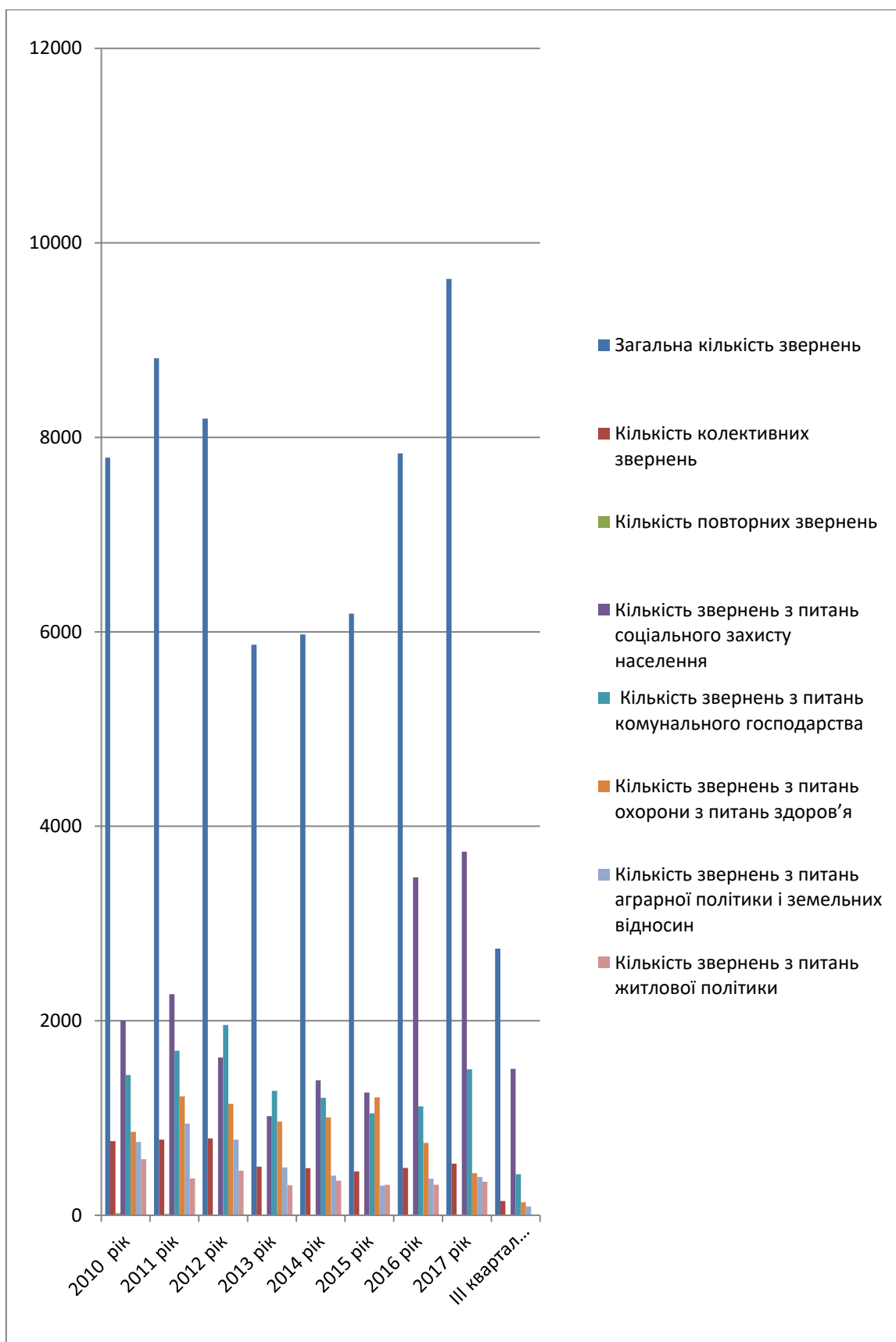
Додаток 3.

Характеристика звернень до Львівської обласної державної адміністрації



Додаток И.

Характеристика звернень до Харківської обласної державної адміністрації





УКРАЇНА
ВІННИЦЬКА РАЙОННА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ВІННИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

21036, м. Вінниця, вул.Хмельницьке шосе,17, тел 67-01-93, факс 66-07-09
E-mail: vin_rda@vin.gov.ua Код ЄДРПОУ 04050975

30.11.2018 № 01-53/2561
На № від

Довідка

про схвалення і впровадження результатів дисертаційного дослідження **Костюк Наталії Петрівни** «Застосування норм права органами виконавчої влади в Україні: питання теорії і практики» зі спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

В процесі виконання наукових досліджень за темою «Застосування норм права органами виконавчої влади в Україні: питання теорії і практики» зі спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень **Костюк Наталія Петрівна** плідно співпрацювала з структурними підрозділами, управліннями та відділами районної державної адміністрації. Зокрема в управлінні праці та соціального захисту населення Вінницької районної державної адміністрації, відділі агропромислового розвитку, екології та природних ресурсів районної державної адміністрації, секторі роботи зі зверненнями громадян апарату районної державної адміністрації вивчались та аналізувались звернення з якими громадяни звертаються до районної державної адміністрації.

Теоретичні, методичні та практичні результати кандидатської дисертації **Костюк Наталії Петрівни** щодо підвищення ефективності правозастосовної діяльності, забезпечення якісної, точної та ефективної практики застосування норм права можуть бути використані у процесі розробки рекомендацій органам виконавчої влади в практичній діяльності. Результати впровадження наукового доробку свідчать про його практичну цінність, як сучасного, адаптованого до європейських вимог, вважаємо, що відповідає рівню ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Голова районної державної
адміністрації

М.ДЕМЧЕНКО



УКРАЇНА

БЕРШАДСЬКА РАЙОННА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ВІННИЦЬКОЇ ОБЛАСТІвул. Героїв України, 22, м. Бершадь, 24400, тел./факс: (04352) 2-12-05, тел. 2-14-63
E-mail: rda@rdabershad.gov.ua Web: <http://www.rdabershad.gov.ua> Код ЄДРПОУ 0405102330.11.2018 № 01.1-39/6014
на № _____ від _____Старшому викладачеві кафедри права
Вінницького торговельно-економічного
інституту КНТЕУ
Костюк Наталії Петрівні

Щодо надання довідки

Бершадська районна державна адміністрація за результатами роботи
Костюк Наталії Петрівні в Бершадській райдержадміністрації над
дисертаційним дослідженням за темою «Застосування норм права органами
виконавчої влади в Україні: питання теорії і практики» за спеціальністю
12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень
надає довідку.

Голова районної
державної адміністрації

І. СТЕФАНЦОВ

Довідка

про апробацію і впровадження результатів дисертаційного дослідження
Костюк Наталії Петрівни «Застосування норм права органами виконавчої
 влади в Україні: питання теорії і практики» зі спеціальності 12.00.01 – теорія та
 історія держави і права; історія політичних і правових учень

В процесі виконання наукових досліджень за темою «Застосування норм права органами виконавчої влади в Україні: питання теорії і практики» за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень Костюк Наталія Петрівна плідно співпрацювала з Бершадською районною державною адміністрацією Вінницької області.

Результати кандидатської дисертації Костюк Наталії Петрівни щодо застосування аналізу засобів доступності інформації про діяльність органів виконавчої влади та їх рішень, в тому числі інформації на сайтах; здійснення оцінки реагування органів державної виконавчої влади на громадські ініціативи; узагальнення відомостей про розглянуті пропозиції і скарги громадян, а також про звіти та інші публічні акції органів державної виконавчої влади і посадових осіб перед населенням; дослідження інформації про співпрацю органів державної виконавчої влади з громадськими об'єднаннями; збору інформації про проведення публічних слухань громадських обговорень проектів правових актів були враховані в роботі Бершадської районної адміністрації Вінницької області, що вплинуло на покращення роботи органу державної виконавчої влади.

Такі позитивні підсумки впровадження результатів дисертації свідчать про її практичну цінність, фахову зрілість, яка на думку голови Бершадської районної державної адміністрації Вінницької області відповідає рівню ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Голова Бершадської

районної державної адміністрації



Стефанцов Іван Васильович

Додаток Й.

Затверджую
 Директор Вінницького
 торговельно-економічного інституту КНТЕУ
 Н.Л. Замкова
 «06» _____ 2019 р.



Акт

про впровадження матеріалів дисертаційного дослідження

Костюк Наталії Петрівни

«Застосування норм права органами виконавчої влади в Україні: питання теорії і практики» зі спеціальності 12.00.01- теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень

у навчальний процес

Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ

Комісія у складі:

Сухореброї Т.І., завідувача кафедри права, кандидата юридичних наук, доцента,

Бахновської І.П., доцента кафедри права Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ, кандидата юридичних наук, доцента,

склали цей акт у тому, що результати дисертаційного дослідження Костюк Н. П. «Застосування норм права органами виконавчої влади в Україні: питання теорії і практики» впроваджені в навчальний процес Вінницького торговельно-економічного інституту КНТЕУ наступним чином:

Основні результати дисертації Костюк Н.П. використовуються при викладанні дисциплін: «Теорія держави і права» (Тема 3.Правозастосування. Форми реалізації права), «Конституційне право» (Тема 10. Правовий статус органів виконавчої влади в Україні).

Члени комісії:

завідувач кафедри права ВТЕІ КНТЕУ,
 кандидат юридичних наук, доцент

Т.І. Сухоребра

доцент кафедри права ВТЕІ КНТЕУ
 кандидат юридичних наук, доцент

І.П. Бахновська