

УДК 342.9

КРИТЕРІЇ ТА ПОКАЗНИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Андрій КОНДРАТЬЄВ,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

АНОТАЦІЯ

У статті автором досліджуються критерії та показники ефективності норм адміністративного права. Зокрема, критеріями ефективності норм адміністративного права, на думку автора, є рівень реалізації прав і свобод особи в публічній сфері; аксіологічні критерії, що визначають ефективність адміністративно-правової норми з погляду її співвідношення із соціальними цінностями; економічні критерії, що, наприклад, відбивають рівень фінансових та інших витрат унаслідок використання конкретної адміністративно-правової норми або їх сукупності тощо; політичні критерії, за допомогою яких установлюється ефективність конкретних норм адміністративного права в аспекті сприяння досягненню цілей і завдань держави, виконання державою своїх внутрішніх і зовнішніх функцій; поведінкові та психологічні критерії дають змогу оцінити норму адміністративного права на предмет її сприйняття громадянами як обов'язкової до виконання, визначити ефективність норми залежно від її придатності до сприяння правомірній активності суб'єктів адміністративного права; цільові критерії, що передбачають аналіз співвідношення між метою (цілями) адміністративно-правової норми й реальними результатами її реалізації суб'єктами адміністративного права; конфліктні критерії, які дають змогу оцінити ефективність норми адміністративного права за наслідками її реалізації, що призводять до зниження рівня конфліктності в суспільстві (у певній соціальній групі, колективі тощо).

Ключові слова: норма адміністративного права, ефективність, критерій, показник.

CRITERIA AND INDICATORS OF THE EFFECTIVENESS OF THE NORMS OF ADMINISTRATIVE LAW: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS

Andrii KONDRATIEV,

Applicant at the Department of Administrative and Commercial Law
of Zaporizhzhya National University

SUMMARY

The article examines the criteria and indicators of the effectiveness of administrative law. In particular, according to the author, the criteria for the effectiveness of administrative law norms are: the level of realization of individual rights and freedoms in the public sphere; axiological criteria that determine the effectiveness of the administrative law in terms of its relationship with social values; economic criteria, which, for example, reflect the level of financial and other costs due to the use of a particular administrative law or their combination, and the like; political criteria by which the effectiveness of specific norms of administrative law is established in the aspect of helping to achieve the goals and objectives of the state, the state performing its internal and external functions; behavioral and psychological criteria allow assessing the norm of administrative law regarding its perception by citizens as mandatory, determine the effectiveness of the norm depending on its suitability to facilitate the legitimate activity of subjects of administrative law; target criteria that provide an analysis of the relationship between the goals (objectives) of the administrative law and the actual results of its implementation by subjects of administrative law; conflict criteria, allowing to evaluate the effectiveness of the norm of administrative law by the results of its implementation, leading to a decrease in the level of conflict in society (in a certain social group, team, etc.).

Key words: rule of administrative law, efficiency, criterion, indicator.

Постановка проблеми. Як слушно вказується в науці адміністративного права, правознавство закладає фундамент для вироблення загальних критеріїв ефективності будь-яких процесів. Зокрема, з погляду правознавства дія ефективна тоді й тільки тоді, коли вона приводить до результату. Правознавство окреслює серед оцінок ефективності правильність, точність, чіткість виконання, оперативність, підприємливість, економічність (ощадливість і продуктивність), витривалість і багато інших практичних цінностей [1; 2, с. 97–98]. Натомість на сторінках юридичної літератури існує доволі широке коло поглядів на питання окреслення критеріїв ефективності права, правових норм, правового регулювання, акценти у яких головним чином залежить від підходу до розуміння категорії «ефективність» і її змісту.

Метою й завданням статті є дослідження критеріїв і показників ефективності норм адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Так, С.О. Жинкін, який у монографії «Психологічні проблеми ефективності права» хоча ґрунтовно й не торкається критеріїв ефективності права, вважає, що одним із таких критеріїв ефективності як права загалом, так і норм законодавства може бути те, наскільки вони забезпечують залученість людини до соціального життя. Право має брати участь у духовному розвитку людини, в її залученні до соціальної культури, до національних і корпоративних культурних традицій [3, с. 166]. Загалом поділяючи думку вченого, відзначимо, що в загальнофілософському значенні вказаний підхід хоча і є виправданим, але з погляду визначення ефективності конкретної норми адміністративного права видається, що він має занадто абстрактний характер, до того ж не «підкріплений» окресленням відповідних показників ефективності.

У свою чергу, аналізуючи соціальну ефективність права, С.І. Пунченко вказує, що головним поведінковим критерієм соціальної ефективності права є розвиток соціально корисної активності вільних та автономних особистостей, забезпечення й успішна організація соціально корисної діяльності суб'єктів права, в т. ч. етнічних та інших соціальних спільнот. При цьому цільовим критерієм соціальної ефективності права може вважатися забезпечення ним згуртованості суспільства, його спрямованості на вирішення спільних завдань, а психологічним – його визнання в суспільній свідомості, визнання його верховенства і значущості, повагу права особистістю й суспільством, соціальними групами.

Окремо від зазначених критеріїв С.І. Пунченко виділяє такі критерії: 1) зниження рівня неконструктивної конфліктності в суспільстві, що виражається в зменшенні кількості актів державного та іншого соціального примусу; 2) відповідність чинного законодавства соціальним потребам, потребам суспільного розвитку; 3) надання й результативний захист правом можливості особистісного вибору, в тому числі вибору соціального стану, роду занять; 4) захищеність особистості, в тому числі юридична [4, с. 12].

Що характерно, вчений поряд із критеріями соціальної ефективності права веде також мову й про показники такої ефективності, які, на наш погляд, мають дещо спотворений сенс (мається на увазі в контексті їх співвідношення із заданими вченим критеріями). Так, на думку С.І. Пунченка, по-перше, як такий показник повинна розглядатися поява за допомогою права нових соціальних зв'язків, об'єднань та інститутів. По-друге, соціальна ефективність передбачає ефективне забезпечення за допомогою права безперешкодного і справедливого доступу до соціальних благ, їх отримання. По-третє, показником соціальної ефективності права є ефективне функціонування наявних громадських інститутів, наприклад, громадських об'єднань, трудових колективів, державного апарату тощо [4, с. 11]. Виходячи з описаного, можна припустити, що критерії та показники ефективності вчений співвідносить як частину й ціле, так як визначені ним показники мають досить загальний, ми б навіть сказали, всеосяжний характер. Хоча, на нашу думку, ці поняття мають абсолютний протилежний характер співвідношення, адже критерії ефективності лише визначає напрям, у якому досліджуваний предмет підлягає оцінюванню, а показники, у свою чергу, відображають конкретну результативність дії предмета. Іншими словами, за запропонованою вченим схемою дуже складно і при цьому велими неоднозначно буде визначити, чи ефективно право в тих площинах, які позначені рамками окреслених критеріїв, і за тими показниками, які назвав автор.

У цьому зв'язку видаються дуже цінними думки В.М. Кудрявцева, В.І. Никитинського, І.С. Самощенко та В.В. Глазиріна, які вважають, що формулювання критерію ефективності дає в подальшому можливість вимірювати (і порівнювати) ступінь досягнення мети кожним альтернативним варіантом регулювання. Указані автори монографії «Ефективність правових норм», виходячи з концепції ефективності як співвідношення між результатом дії норми

й метою правового припису, наголошували, що критерієм її ефективності (тобто мірилом, еталоном оцінювання) може бути тільки мета, точніше, її кількісне вираження [5, с. 165–166]. Отже, на їхнє переконання, конкретне формулювання критерію ефективності визначається формулюванням мети відповідної правової норми. Формулювання критерію ефективності, як стверджують автори цієї колективної монографії, дає в руки дослідника шкалу, на яку, «наклавши» значення результату дії норми, можна отримувати кількісні значення ефективності. Але, перш ніж перейти до його розгляду, як уважали В.М. Кудрявцев, В.І. Никитинський, І.С. Самощенко та В.В. Глазирін, потрібно висловити мету й результат в однозначних (тобто порівнянних) величинах, адже оперування з абсолютними величинами не дає змоги цього зробити. У свою чергу, абсолютні величини, приведені в порівнянний вигляд, іменуються в статистичі узагальненими показниками. Вони характеризують кількісні співвідношення, властиві конкретним суспільним явищам, висловлюючи в абстрактній формі співвідношення сумарних або індивідуальних абсолютних величин. Зіставлення цих показників і дає змогу в подальшому визначити ефективність дії досліджуваних норм.

Дослідники особливо підкреслювали службову роль показників як безпосередніх вимірників ефективності. Саме тому варто багато в чому погодитися з ученими, що показник, який не дає змоги здійснити процедуру конкретного виміру, позбавлений будь-якого сенсу [5, с. 166–167]. Разом із тим, однак, підкреслимо, що, якщо дивитися в розрізі нашого предмета дослідження, стає очевидним, що тільки лише за рахунок кількісних показників складно дати однозначну оцінку тій чи іншій адміністративно-правовій нормі з погляду її ефективності. Наприклад, як саме можна оцінити ефективність такої норми: «Міністерства діють за принципом єдиноначальності. Інші центральні органи виконавчої влади діють за принципом єдиноначальності, якщо інше не передбачено законом» (ч. 2 ст. 2 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 [6])? Природно, що для такого випадку просто необхідною є наявність також і якісних показників, які, на наше переконання, характеризують перехід певного типу суспільних відносин або ж, наприклад, їх суб'єктів в інший, більш оптимальний, якісний стан.

Підкреслимо, що визначити, ефективний чи ні вказаний припис про організаційні особливості функціонування центральних органів виконавчої влади (зокрема Міністерства юстиції України), неможливо лише за допомогою кількісних показників. Безумовно, якщо принцип єдиноначальності оцінюється в тому числі з позиції ефективності реалізації таких завдань Мін'юсту України, як забезпечення своєчасного, повного й неупередженого виконання рішень у порядку, встановленому законодавством; забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері виконання кримінальних покарань і пробації тощо [7], то кількість виконаних рішень, вироків тощо буде основою для правильної оцінки діяльності міністерства в заданих напрямках зокрема й ефективності адміністративно-правової норми про принципи управління цим органом загалом. Однак у контексті інших завдань Мін'юсту¹ не видається можливим повно й усебічно судити про ефективність їх виконання тільки на підставі кількості зареєстрованих актів цивільного стану або юридичних осіб, кількості наявних безкоштовних центрів правової допомоги, навчальних закладів або проведених правоорієнтаційних заходів.

Ми переконані в тому, що в цьому випадку варто також вести мову й про такі показники:

– якість наданих адміністративних послуг, яка може виражатися, наприклад, мінімізацією скарг з боку споживачів цих послуг;

¹ Насамперед мова йде про такі завдання Мін'юсту: забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, державної реєстрації обтяжень рухомого майна, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, і фізичних осіб-підприємців; контроль за дотриманням прав людини та громадянина, вимог законодавства щодо виконання й відбування кримінальних покарань, реалізацією законних прав та інтересів засуджених та осіб, узятих під варту; забезпечення формування й реалізація державної політики у сфері правової освіти, правової обізнаності, інформування населення, доступу громадян до джерел правової інформації; здійснення загального управління у сфері надання безоплатної первинної правової допомоги та безоплатної вторинної правової допомоги [7].

– повноту, грамотність і правильність правового інформування населення, рівень якого, у свою чергу, може визначатися громадськими організаціями в тому числі з використанням потенціалу соціологічних методів дослідження, а також за допомогою залучених незалежних експертів у галузі права й інформаційної політики;

– якість наданої правової допомоги, яка поряд з іншими показниками визначається не тільки кількістю, наприклад, задоволених позовів, а й ступенем задоволення суб'єкта звернення, який, у свою чергу, також можна визначити за допомогою соціологічного опитування;

– тощо.

Безумовно, привертає увагу те, що деякі так звані якісні показники теж містять у собі статистичні інформаційні дані, проте це зовсім не означає, що через це зазначені показники втрачають характер якісних оцінок. Більше того, кількісні дані в цьому контексті слугують додатковими значеннями, які покликані підвищити об'єктивність оцінювання, знизити так званий людський фактор і суб'єктивізм, так як очевидно, що якість, наприклад, адміністративної послуги або ж ефективність державної політики – це загалом ті явища й об'єкти, судження про які найчастіше мають суто оцінний і суб'єктивний характер.

Отже, відзначимо, що визначення ефективності норми адміністративного права, яка, зокрема, закріплює принципи внутрішнього управління органами публічної адміністрації, містить у собі масу критеріїв і відповідних показників, що підкреслює необхідність комплексної та повної оцінки зазначеної норми. Про системну складність у підходах до визначення ефективності цієї норми говорить і той факт, що вона містить у собі в тому числі й сукупність оцінок, критеріїв і показників, що стосуються інших предметів оцінювання, наприклад, діяльності міністерства загалом або результатів його управлінської діяльності в окремих напрямках.

Також в аспекті порушеної проблематики варто обов'язково навести й іншу надзвичайно цікаву тезу В.М. Кудрявцева, В.І. Никитинського, І.С. Самощенко та В.В. Глазиріна. Учені абсолютно правильно стверджували, що поведінка – хоча й основний об'єкт правового впливу, але не єдиний. Особливий канал впливу права на суспільні відносини утворює його виховний, ідеологічний вплив, спрямований на виховання правової свідомості, тому ефективність дії правових норм виражається не тільки поведінковими показниками, а й показниками, що характеризують правосвідомість. Цю обставину необхідно особливо підкреслити у зв'язку з тим, що цілі деяких норм не обов'язково можуть виражатися в актах поведінки [5, с. 176].

Із цим твердженням учених варто загалом погодитися, адже дійсно, як, зокрема, визначити ефективність тих адміністративно-правових норм, які, наприклад, закріплюють право громадян на державну службу, під час реалізації якого не допускаються будь-які форми дискримінації, визначені законодавством [8]? Очевидно, що мета цієї норми полягає в тому, щоб громадянин тоді, якщо він цього бажає або має відповідний намір, мав можливість реалізувати таке право. У цьому випадку ефективність норми може бути охарактеризована такими показниками, як, наприклад, відношення кількості випадків реального використання права на державну службу до кількості намірів ним скористатися. Але якщо в суб'єктів права взагалі ніколи не виникало наміру ним скористатися не через їхню уявленість про механізм його реалізації як дискримінаційний, а просто лише з погляду наявності інших альтернатив працевлаштування. Чи означає це, що відповідна норма неефективна?

Саме тому В.М. Кудрявцев, В.І. Никитинський, І.С. Самощенко та В.В. Глазирін обґрунтовано стверджували, що вимірювати ефективність подібного роду норм у поведін-

кових показниках узагалі неможливо, бо відповідні акти поведінки відсутні. На їхню думку, ефективність подібних норм може бути визначена за допомогою показників, що характеризують зміни в правосвідомості під впливом дії досліджуваної норми, точніше, мова має йти про вимірювання установок, ціннісних орієнтацій, спрямованості особистості на відповідні правові норми. При цьому вчені в цьому випадку вважають правильною методикою вимірювання установок на правові норми, сутність якої полягає в тому, що за емпірично зафіксованою реакцією опитуваних осіб на пропонувані судження, що моделюють досліджувані правові норми, кількісно визначається їх (осіб) ставлення (установка) до цих норм. У загальному вигляді, як зазначалося в цій колективній монографії, показник стану правосвідомості є відношенням кількості осіб, які мають позитивні установки на досліджувану норму, до загальної кількості респондентів. Зміни цього показника в той чи інший бік при зміні норми й будуть свідчити про підвищення або зниження її ефективності [5, с. 177]. Загалом висловлюючи непідробний інтерес до зазначеної думки, підкреслимо, що за такого підходу об'єктивність оцінювання знаходиться в дуже високому ступені залежності від: 1) обраної соціологічної групи, так як достеменно відомо, що інтереси різних верств населення або різних територій можуть і, як правило, не збігаються; 2) загальної кількості опитуваних респондентів тощо.

Додамо, що, на нашу думку, такий підхід зовсім не виключає судження про ефективність цієї адміністративно-правової норми з погляду наявності реальних механізмів її реалізації (людиноцентричний аспект ефективності), а лише акцентує на необхідності як найповнішого й усеосяжного її оцінювання з різних боків і рівнів, у зв'язку з чим він заслуговує на підтримку.

Повертаючись до аналізу наявних підходів до розгляду порушеної проблематики, відзначимо, що інші вчені, як правило, залишають питання показників ефективності правових явищ поза своєю увагою, розкриваючи при цьому лише відповідні критерії. Зокрема, П.М. Рабінович, як і вищезгадані вчені, критерієм оцінювання ефективності правового регулювання вважає співвідношення мети правового регулювання та реальних результатів правового регулювання [9, с. 158–161]. Натомість В.В. Лапаєва виділяє такі критерії ефективності права: правова якість самого законодавства, ефективність правозастосовної діяльності, рівень правосвідомості правозастосовувача й населення загалом [10, с. 499]. Висловлюючи власну думку з приводу запропонованої вченою системи критеріальних оцінок, відзначимо, що в нашому баченні якість законодавства, ефективність правозастосовної діяльності й рівень правосвідомості є не результатом застосування права або його існування як такого, а, скоріше, умовами його ефективності, факторами за наявності яких така ефективність може бути досягнута.

І.В. Тепляшин і Г.Г. Фастович теж пропонують критерії, які є доволі абстрактними й подекуди збігаються з умовами ефективності. Так, на їхню думку, критеріями ефективності правового регулювання є свобода особи, її місце в структурі права з формального юридичного погляду, правотворча діяльність, формування нової якості правової культури в суспільстві, ставлення громадян до результатів політики, що проводиться державою, стан законних інтересів особи [11, с. 54].

Плутає, як нам видається, умови і критерії ефективності також і К.М. Савельєва, яка, досліджуючи ефективність законодавчої діяльності, вказує, що її бажано оцінювати передусім щодо забезпечення відповідності законодавчого регулювання суспільних інтересів і потреб, використовуючи такі критерії:

– якість регулювання суспільних відносин чинним законодавством (сформованим у результаті законодавчої роботи наявних органів державної влади за рахунок як прийняття нових законів, так і збереження в силі раніше чинних);

– своєчасність конкретних змін і доповнень законодавства, а також зведення до мінімуму необхідних зусиль громадян та організацій щодо пристосування до нового порядку й самих органів та установ державної влади – щодо його забезпечення;

– узгодженість законодавчого регулювання з іншими діями державної влади, підкріплення всіх чинних норм і приписів законодавства відповідними діями державних органів та установ [12, с. 5].

Серед «комплексних критеріїв» ефективності (саме таке формулювання використовує вчена) Г.С. Беляєва виділяє результативність; відповідність норми права соціальним цінностям та інтересам; відомість для адресата, зрозумілість, несуперечливість, сумірність цілей і засобів, дієва робота правоохоронців, адекватність правовій культурі і правосвідомості [13, с. 126]. На нашу думку, деякі з указаних критеріїв узагалі не мають ознак комплексних оцінок, а деякі фактично є показниками ефективності, а не її критеріями.

У свою чергу, А.С. Пашков і Л.С. Явич пропонували загальним критерієм ефективності правових норм уважати систему об'єктивних закономірностей розвитку суспільства, об'єктивні потреби його прогресивного розвитку [14, с. 41], а В.М. Сирих уважав, що критеріями (факторами, умовами) ефективної дії норм права є такі: 1) умови юридичної ефективності норм права; 2) умови соціальної ефективності норм права [15, с. 265]. Зауважимо, що отожднюють критерії, умови та фактори й інші автори, проте, на нашу думку, умови (фактори) та критерії ефективності права і правових норм уважати словами-синонімами є не зовсім коректним, оскільки зміст цих слів має різні смислові навантаження. Умова ефективності права являє собою, як нам видається, необхідну обставину, що уможливає ефективну дію норми права, без наявності якої досягнення позитивного результату стає незможним або суттєво утрудненим. Іншими словами, визначення умов ефективності дає змогу визначити певний потенціал правової норми, а окреслення критеріїв ефективності – певні напрями її оцінювання.

М.Ю. Осипов наголошує, що критеріями ефективності норм права є рівень їх реалізації суб'єктами тих суспільних відносин, на регулювання яких вони були спрямовані. Чим вищий рівень реалізованості, тим вища формальна ефективність норм права. Чим нижчий такий рівень, тим нижчий рівень ефективності. На думку вченого, такий підхід дасть змогу більш чітко визначити, ефективна чи ні ця норма права з погляду формального підходу [16, с. 32–33]. Натомість Є.П. Шикін критеріями ефективності застосування права називав «конкретні результати в розвитку громадських відносин, до яких воно практично призвело» [17, с. 5].

На відміну від усіх інших, О.С. Куракін, навпаки, окреслює лише показники ефективності. Так, учений, визначаючи ефективність механізму правового регулювання, вважає, що вона включає в себе такі основні показники: а) результативність; б) співвідношення соціальної та інших цінностей з метою; в) економічність дії (досягнення мети з мінімальними витратами); г) співвідношення інтересів різних соціальних груп і держави; д) соціальні цінності мети й результату; е) стабільність результату; ж) мобільність дії; з) адекватність дії середовищу тощо. У розумінні вченого вживання терміна «ефективність» рівнозначне за обсягом уживанню терміна «оптимальність», яку він розглядає як найбільш розумний, раціональний на цей час компроміс

співвідношення рівнів усіх системних показників з метою вирішення завдань, які орієнтовані на тривалий часовий період. Ефективність же включає в себе такі самі системні елементи, що й оптимальність, однак має інше смислове навантаження [18, с. 8]. Однак, на нашу думку, очевидно, що, говорячи про показники ефективності механізму правового регулювання, О.С. Куракін отожднює їх із відповідними критеріями ефективності, що, як уже було зазначено вище, не є виправданим і методологічно правильним.

Підсумовуючи узагальнений аналіз вищевказаних думок теоретиків права щодо цього питання, варто зазначити, що, як правило, роздуми вчених із цього приводу зводяться до того, що основними критеріями ефективності права, правових норм і механізму правового регулювання є результативність, ступінь реалізації норм права й рівень правозастосовної практики [2, с. 99]. Варто відзначити, що така тенденція загалом характерна й для галузевої, адміністративно-правової доктрини, яка приділяє чималу увагу проблематиці ефективності адміністративно-правового регулювання. Зокрема, наближеними до нашої тематики є роботи вже згадані раніше О.С. Роговської, С.М. Балабана, Н.О. Рибалки, В.В. Юровської та інших.

Наприклад, В.В. Юровська, підтримуючи тезу, що ефективність у праві є категорією комплексною, зазначає, що ефективність методів адміністративного права варто розглядати в кількох аспектах, під кутом зору різних факторів впливу. Усі складники цього явища, кожний із яких, до речі, формує самостійну групу критеріїв ефективності, існують у нерозривній єдності між собою та дають змогу дати загальну оцінку рівню ефективності використання методів адміністративного права загалом або його окремих різновидів зокрема. На її цілком слушну думку, важливо, щоб мірила оцінювання методів адміністративного права відбивали одразу кілька площин сприйняття результативності (чи навпаки) адміністративно-правового регулювання та правового впливу норм адміністративного права [2, с. 104–105; 19, с. 154–155].

Що стосується ефективності адміністративно-правового регулювання, то Н.О. Рибалка та С.М. Балабан пропонують структурний і функціональний блоки параметрів (критеріїв) його ефективності. До складників структурного блоку параметрів ефективності адміністративно-правового регулювання вчені-адміністративісти зараховують відповідність між змістом адміністративно-правового регулювання і його стадією; відповідність методу адміністративно-правового регулювання змістовим характеристикам суспільних відносин, що входять до його предмета; відповідність способу адміністративно-правового регулювання суспільним відносинам, що входять до його предмета; відповідність типу адміністративно-правового регулювання його засадам, предмету, суб'єктам. У свою чергу, складниками функціонального блоку параметрів ефективності адміністративно-правового регулювання, на переконання Н.О. Рибалки та С.М. Балабана, є такі:

– внутрішньогалузева й системна правова узгодженість, несуперечність, техніко-юридична виваженість юридичних норм, націлених на регулювання суспільних відносин у сфері державного управління, а також їх змістова актуальність, реальна соціальна затребуваність, безконфліктність;

– стан адміністративно-правових відносин, що є складником механізму адміністративно-правового регулювання і який має відповідати інноваційним тенденціям соціального розвитку, забезпечувати реальні можливості реалізації прав і свобод, законних інтересів, виконання юридичних обов'язків з мінімальним корупційним складником і максимальною зацікавленістю в їх підтриманні, розвитку адресатів юридичних норм;

– відповідність актів застосування й реалізації адміністративно-правових норм вихідним цілям адміністративно-правового регулювання, вимогам законності, своєчасності й соціальної справедливості [20, с. 153–157].

Натомість О.С. Рогачова окреслені нею аспекти ефективності адміністративно-деліктних норм (цільовий аспект, соціальний аспект, економічний аспект, психологічний аспект) розглядає водночас і як основні критерії, на яких має базуватися діяльність уповноважених суб'єктів щодо створення, зміни або скасування адміністративно-деліктних норм з метою вдосконалення законодавства про адміністративні правопорушення [21, с. 11–12].

Підсумовуючи аналіз висловлених думок, підкреслимо, що ми свідомо спираємося у вирішенні зазначеного наукового завдання на досвід не тільки сучасних, а й радянських учених. По-перше, тому що отримані в радянський період розвитку правової науки результати відповідних досліджень мають колосальну наукову глибину. По-друге, з іншого боку, велика частина згаданих наукових розробок зазначеної проблематики має недолік, який полягає в надмірній увазі виключно «цільовій» характеристиці ефективності в праві, що, у свою чергу, неминуче призвело до питання про суб'єкта цілепокладання і його мотивів під час визначення цих цілей – чи правомірні вони, моральні вони тощо? До речі, можливо, саме тому ефективність правових норм, як правило, і в наш час дуже часто трактується лише в контексті того, що вони (норми права) є правилами, встановленими державою, нормами позитивного права. Тому проблема ефективності права фактично замінюється проблемою дієвості норм законодавства, а право зводиться лише до системи правил, установлених державою, і практично не співвідноситься з вирішенням соціальних завдань і задоволенням соціальних потреб, що накладає відбиток і на уявлення про критерії ефективності права [22, с. 110].

У зв'язку із цим у контексті критеріїв ефективності ми вважаємо за необхідне поширювати ідею комплексності цієї категорії в тому числі й на ефективність адміністративно-правової норми й акцентуємо увагу на важливості її розгляду з погляду плюралістичного підходу. Саме це й стало причиною того, що ми поділяємо думку тих авторів, які не тільки пропонують певну систему різнобічних критеріїв ефективності в праві, а й формулюють певні показники її вимірювання, ґрунтуючись на яких можна дати ствердну відповідь на питання: ефективна адміністративно-правова норма або ні?

Висновки. Отже, як нам видається, критеріями ефективності норм адміністративного права є такі:

– рівень реалізації прав і свобод особи в публічній сфері, який, зокрема, виражається як у кількісних (відношення кількості випадків реального використання певного права в публічній сфері до кількості намірів осіб ним скористатися), так і в якісних (якість наданих адміністративних послуг, розвиток малого підприємництва тощо) показниках;

– аксіологічні критерії, що визначають ефективність адміністративно-правової норми з погляду її співвідношення із соціальними цінностями (свобода, рівність, справедливість тощо). Показниками аксіологічної ефективності норми адміністративного права є якісні характеристики, що дають змогу визначити ступінь переходу певного типу адміністративних правовідносин (їх суб'єктів) в інший, більш оптимальний, якісний стан за рахунок дії норм адміністративного права. Такими показниками можна вважати, наприклад, появу нових інноваційних можливостей реалізації прав особи, як-то: запровадження та подальше вдосконалення інституту електронних адміністративних послуг, спрощення порядку державної реєстрації актів цивільного стану (наприклад, народження) тощо. Іншими словами, ми ведемо мову про те, що закріплені в тому чис-

лі й нормами адміністративного права принципи верховенства права й інші загальноправові принципи закладають підвалини для реформування законодавства, модернізації системи публічної адміністрації, удосконалення правозастосовної діяльності, що, у свою чергу, значно спрощує доступ особи до загальносоціальних благ, демократичних прав і свобод, забезпечує високий рівень їх захисту тощо;

– економічні критерії, що, наприклад, відбивають рівень фінансових та інших затрат унаслідок використання конкретної адміністративно-правової норми або їх сукупності, демонструють рівень реалізації права особи на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, рівень реалізації фіскальної функції держави, у тому числі наповнення державного бюджету за рахунок стягнення адміністративних штрафів, конфіскації майна тощо;

– політичні критерії ефективності адміністративно-правових норм, за допомогою яких установлюється ефективність конкретних норм адміністративного права в аспекті сприяння досягненню цілей і завдань держави, виконання державою своїх внутрішніх і зовнішніх функцій;

– поведінкові та психологічні критерії дають змогу оцінити норму адміністративного права на предмет її сприйняття громадянами як обов'язкової до виконання; визначити ефективність адміністративно-правової норми залежно від її придатності до сприяння правомірній активності суб'єктів адміністративного права. Поведінкові та психологічні критерії оцінюються як за рахунок кількісних даних (наприклад, тих, що визначають рівень учинених адміністративних проступків, що відображає реальний стан законності та правопорядку в суспільстві й ефективність впливу на нього відповідних норм адміністративного права), так і за рахунок якісних показників, що відображають стан правосвідомості суб'єктів;

– цільові критерії, які передбачають аналіз співвідношення між метою (цілями) адміністративно-правової норми й реальними результатами її реалізації суб'єктами адміністративного права. Так, наприклад, за рахунок аналізу динаміки кількості дорожньо-транспортних пригод, що відбулись унаслідок порушення правил дорожнього руху, можна судити про ефективність адміністративно-деліктних норм тощо;

– конфліктні критерії, що дають змогу оцінити ефективність норми адміністративного права за наслідками її реалізації, що призводять до зниження рівня конфліктності в суспільстві (у певній соціальній групі, колективі тощо), які, зокрема, виражаються у відповідних кількісних показниках (у тому числі в мінімізації адміністративно-правових спорів, динаміці кількості скарг приватних осіб тощо).

Варто підкреслити, що запропонований перелік критеріїв і показників ефективності адміністративно-правових норм, безумовно, є відкритим, він має загалом суб'єктивний та умовний характер і потребує подальшого обговорення й удосконалення. Однак разом із тим убачається, що він може стати певною базою для подальших наукових розробок цієї проблематики.

Список використаної літератури:

1. Філософія. Львівсько-Варшавська школа: підручник. URL: <http://buklib.net/books/31319/>.
2. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.
3. Жинкин С.А. Психологические проблемы эффективности права: монография. Санкт-Петербург: Юридический центр-Пресс, 2009. 376 с.
4. Пунченко С.И. Социальная эффективность права в современной России (теоретический аспект): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и

государства; история учений о праве и государстве». Краснодар, 2012. 28 с.

5. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев и др. Москва: Юридическая литература, 1980. 280 с.

6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

7. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF>.

8. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n300>.

9. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. 5-те видання. Київ: Атіка, 2001. 176 с.

10. Лапаева В.В. Эффективность действия права. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. Москва: Норма, 2004. 612 с.

11. Тепляшин И.В., Фастович Г.Г. Критерии эффективности механизма правового регулирования. Вестник ЧитГУ. 2011. № 8 (75). С. 52–55.

12. Савельева Е.М. Проблемы совершенствования законодательной деятельности в России на федеральном уровне. Государство и право. 2001. № 9. С. 5–11.

13. Беляева Г.С. К вопросу о доктринальных и нормативно-правовых критериях оптимизации правового регулирования. Юридические исследования. 2015. № 3. С. 124–135. URL: http://e-notabene.ru/lr/article_14462.html3.

14. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования). Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40–48.

15. Сырых В.М. Логические основания общей теории государства и права: в 3 т. Москва: Юрид. дом «Юстицинформ», 2004. Т. 2. 265 с.

16. Осипов М.Ю. Понятие эффективности правовых процессов и проблемы ее определения. Ленинградский юридический журнал. 2009. № 3. С. 35–37.

17. Шикин Е.П. Основные условия эффективного применения права: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права». Свердловск, 1971, 23 с.

18. Куракін О.М. Аналіз співвідношення категорії «ефективність правового регулювання» і суміжних понять. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 2. С. 7–10.

19. Юровська В.В. Ефективність методів адміністративного права: поняття та критерії оцінювання. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 6. С. 150–155.

20. Рибалко Н., Балабан С. Концептуальні засади визначення ефективності адміністративно-правового регулювання: міждисциплінарний підхід. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 1. С. 147–159.

21. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». Воронеж, 2012. 50 с.

22. Пунченко С.И. Социальная эффективность права в современной России (теоретический аспект): дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». Краснодар, 2016. 169 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Кондратьєв Андрій Юрійович – здобувач кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kondratiev Andrii Yuriiovych – Applicant at the Department of Administrative and Commercial Law of Zaporizhzhya National University