

УДК 342.92

С.М. БАЛАБАН, прокуратура Богородчанського району Івано-Франківської області

ПОНЯТТЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Ключові слова: правове регулювання, адміністративне право, ефективність адміністративно-правового регулювання, ціль, витрати

Правове регулювання на сучасному етапі організації соціального управління дедалі частіше набуває ризикованого характеру, в низці випадків – дисонує з відтворенням інновацій суспільного розвитку, а в деяких – не відповідає правовим традиціям, вносить елемент конфліктності у суспільні відносини, не сприяючи, а іноді – й утруднюючи вирішення існуючих протиріч, обумовлює виникнення нових. Адміністративно-правове регулювання в цьому сенсі не є виключенням. Маючи публічну природу, воно неодмінно відображає параметри актуального стану й прогностичні показники державного будівництва, місцевого самоврядування, є концентрованим виразом методологічної основи останнього, становлячи, таким чином, зріз офіційно визнаних проблем соціального поступу у конкретно-історичному суспільстві, «вловлених» апаратом держави та оформлених у політично вольовому акті.

Разом із тим, між виразом політичної волі й дійсним потребами, запитам суспільства є достатньо велика дистанція, зумовлена як процедурними, науковими, так суто і корпоративними факторами публічного адміністрування. Зростання цієї дистанції, що виражається у неадекватних предметних, методичних, техніко-юридичних та інших аспектах адміністративно-правового регулювання, знижує його ефективність, загальну значущість для оптимізації взаємодій між індивідуальними й груповими (колективними) суб'єктами соціальної активності, що породжує проблему конфронтації громадянського суспільства та

держави, утвердження низхідної у розвитку її правових, демократичних, соціальних ознак.

Теоретичним дослідженням ефективності правового регулювання ще з радянських часів приділялася чимала увага, перш за все, науковцями у сфері загальної теорії держави і права, серед яких С.С. Алексєєв, М.І. Байтін, А.Б. Венгеров, В.М. Горшенєв, О.А. Гаврилов, Д.А. Керімов, Г.В. Мальцев, В.К. Мамутов, М.І. Матузов, В.С. Нерсесянц, В.І. Нікітінський, Ф.Н. Фаткуллін, Р.О. Халфіна та інші. Однак, із набуттям незалежності нашою державою ця проблематика не лише не втратила своєї актуальності на ниві загальнотеоретичних правничих досліджень, але й набула подальшого розвитку, що знайшло своє відображення у фундаментальних працях відомих науковців сучасності, серед яких Т.Г. Андрусяк, С.В. Бобровник, В.В. Головченко, О.В. Зайчук, О.Ф. Скакун, В.В. Цветков, Ю.С. Шемшученко та інші. У 2004 році О.М. Мельник була захищена кандидатська дисертація за темою «Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності», що стало в певній мірі знаковою подією у науковому супроводженні процесів державотворення на початку ХХІ століття.

Ця тенденція наукового пошуку була поширена і на предмет адміністративного права. Розробкам концептуальних основ адміністративно-правового регулювання присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійка, О.М. Бандурки, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяка, Д.М. Гвішані, І.П. Голосніченка, Л.В. Коваля, М.В. Коваля, В.К. Колпакова, В.К. Шкарупи та інших авторів. Проблеми забезпечення адміністративно-правового регулювання в окремих сферах суспільних відносин, в тому числі й у сфері протидії злочинності, були предметом досліджень таких науковців, як О.О. Бандурка, А.І. Берлач, Д.А. Бекерська, В.Т. Білоус, С.М. Блажівський, М.М. Весельський, Ю.В. Гаруст, О.П. Дзисяк, В.В. Кириченко, М.П. Кучерявенко, Т.Є. Кушнарєва, О.М. Литвинов, Н.А. Маринів, Т.О. Мацелик, В.Я. Настюк, А.М. Новицький, С.П. Позняков, В.І. Полухович, Ю.В. Орлов, В.М. Попович, Т.О. Про-

ценко, Н.Ю. Пришва, Д.М. Рева, А.В. Роздайбіда, Ю.І. Руснак, Л.А. Савченко, А.О. Селіванов, П.М. Чистяков, О.О. Яковенко та інші. Визнаючи суттєвий внесок означених науковців у розробку заявленої проблематики, слід все ж вказати на наявність значної кількості вільних зон наукового пошуку як фундаментального, так і прикладного значення в аспекті удосконалення теоретичного знання про ефективність адміністративно-правового регулювання як різновид загально соціальної та галузевої його ефективності. У своїй сукупності викладені обставини зумовлюють актуальність теми цієї статті. Її метою є визначення поняття, сутності та ознак ефективності адміністративно-правового регулювання, відмежування його від суміжних категорій.

Визначення ефективності адміністративно-правового регулювання, вочевидь, має ґрунтуватися на з'ясуванні сутності родового поняття – ефективності правового регулювання як такого у його специфікації до особливостей предмету адміністративного права.

У загальній теорії не склалося єдиного розуміння поняття «ефективність правового регулювання». Так, однією з найбільш поширених позицій й досі залишається юридико-позитивістське вираження ефективності правового регулювання через співвіднесення його цілей та результату. Таке бачення аналізованої категорії можемо віднайти у працях А.В. Малько, Л.А. Морозова, А.С. Піголкіна, Т.Я. Хабрієва та низки інших правників. У той же час невиправданим видається зведення ефективності правового регулювання виключно до результату досягнення тих цілей, які були оформлені політичною волею певною групою осіб у відповідному нормативно-правовому акті. Зазначені цілі можуть бути досить різними, в тому числі й невідповідними запитам і реальним потребам суспільства у вирішенні існуючих протиріч, забезпеченні правовим захистом й регламентацією суспільних відносин, що страждають від їх відсутності чи неналежності. Історія, на жаль, знає чимало таких випадків, коли засоби правотворчості використовувались у вузькокорпоративних

цілях, пов'язуваних з матеріальною наживою чи політичною доцільністю.

Не усуває по суті викладені зауваження й бачення ефективності правового регулювання, що наводиться О.І. Хорошильцевим. Зокрема, науковець пропонує виділяти в структурі аналізованого поняття статичну й динамічну сторону. Статична визначає результативність, а динамічна – витратність. Відтак, ефективністю «зважують», «вимірюють» результат і по відношенню до цілі, і по відношенню до витрат на її досягнення, що дозволяє розглядати її в якості міри результативності та витратності досягнення мети [1, с.43]. Наведене міркування є певним синтезом методології юридичного позитивізму та економічного підходу в праві. Втім, розмірковуючи у площині ліберально-гуманітарної ідеології соціального управління, маємо висловити зауваження проти застосування наведеного підходу у практиці визначення ефективності правового регулювання. В цьому контексті слушно видається думка Ц.Г. Вельяновські, який вказує на те, що в основі економічного підходу до права знаходиться концепція максимізуючої поведінки (максимізація корисності), стійкості вподобань та альтернативних витрат. Економічний підхід розглядає індивіда як основну одиницю аналізу та зображує його егоїстом, який максимізує корисність [2].

Дійсно, навряд чи прогнозування правового регулювання, як основу його планування, можна здійснювати виключно на підставі раціонального розрахунку на поведінку адресата норми права, як елемента чіткого механізму. Відомо, що людина – в значній мірі ірраціональна; поряд з суто прагматичним вибором типу, виду, спрямованості, засобів поведінки значну роль у формуванні конкретної її варіації відіграють емоції, блок несвідомих спонук. Ми не можемо ігнорувати особливості національного характеру, традиції й звичаї, що утвердились у площині соціальних практик, у тому числі й правової/неправомірної поведінки (скажімо, традиції родичівства, корупція тощо). Тому вважаємо за доцільне приєднатися до існуючої в науці

критики абсолютизації економічного стрижня у праві на основі постулювання базисної ролі економічної підсистеми суспільства.

Більш виваженою з огляду на викладені зауваження виглядає позиція, згідно з якою ефективність правового регулювання визначається через її відповідність властивостям загальносоціального блага. Так, Н.Ф. Лапаєва зазначає, що під ефективністю норми права слід розуміти міру її вкладу в зміцнення правових начал державного і громадського життя, у формування й розвиток елементів свободи в суспільних відносинах [3, с.33]. Погоджуючись в цілому з цією логікою міркування, зокрема з тим, що ефективність правового регулювання має ґрунтуватися не стільки на заданих суб'єктом політичної волі цілях, які можуть не відповідати дійсним потребам суспільства, скільки на мірі його реального вкладу в оптимізацію упорядкування суспільних відносин, слід, на нашу думку, висловити певне зауваження з цього приводу.

Відомо, що правове регулювання є одним із інструментів соціального (публічного) управління. Останнє ґрунтується на соціальному прогнозуванні та плануванні, до якого той чи інший елемент правової системи входить підпорядкованим елементом. Процес підпорядкування здійснюється на основі цілепокладання. Будь-яке управління без формування стратегічної мети й тактичних цілей – це нонсенс. Тому, вважаємо, слід підтримати С.С. Алексеєва в тому, що «Правове регулювання – це *цільс-прямований* (*курсив наш – С.Б.*) вплив на поведінку людей та суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів. З визначення випливає, що регулюванням можливо назвати тільки той вплив, при якому ставляться достатньо чітко визначені цілі» [4, с.289]. Тому повністю відмовитись від концепції цільової настанови у визначенні ефективності правового регулювання вочевидь немає достатніх наукових підстав. Однак і зводити її до самодостатнього критерію ефективності також буде необґрунтовано.

Ґрунтуючись на викладеному, під ефективністю правового регулювання пропонуємо

розуміти ступінь відповідності його цілей об'єктивним соціальним потребам, міру їх реального задоволення, а також відповідності прогресивним тенденціям суспільного розвитку в перспективі. Це визначення стосується так званої загальносоціальної ефективності, адже безвідносно до галузевої приналежності відповідних юридичних засобів, предмету правового регулювання формує системне його розуміння, як елементу цілісного соціального гештальту з вельми умовною диференціацією складових, яка радше виконує гносеологічну функцію, аніж є онтологічним утворенням. Звичайно, за такого бачення найбільша кількість питань виникає щодо визначення, по-перше, об'єктивності соціальних потреб та, по-друге, прогресивного характеру тенденцій суспільного розвитку. І якщо перше – це справа комплексних емпіричних соціально-економічних, соціологічних та інших галузевих досліджень, які описують стан й характер запитів різних груп населення у правовому регулюванні, то друге – залежить від конкретної методологічної основи, що закладається у фундамент соціального прогнозування, певна світська ідеологія, що дозволяє окреслити генеральну мету державного будівництва й розвитку громадянського суспільства, стратегію діяльності, місце в ній, а також концептуальні характеристики правової політики в цілому, окремих галузей та інститутів права, зокрема. Останнє цілком залежить від світоглядної системи координат відповідного носія державного влади, у чиєму розпорядженні знаходиться правотворчий інструмент. Втім, проблема цілепокладання у сфері публічного адміністрування дещо виходить за межі безпосереднього предмету цього дослідження, через що ми залишимося лише на рівні вказівки на вказаний формат визначення ефективності правового регулювання.

Загальносоціальна ефективність правового регулювання деталізується й набуває специфікованих, галузевих контурів на площині предметних особливостей відповідної групи суспільних відносин. Щодо адміністративно-правового регулювання, то такими відноси-

нами є: а) відносини між фізичними або юридичними особами, які звернулись до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою забезпечити їх публічні права і свободи, в цьому випадку суб'єкт публічної адміністрації діяти владно щодо об'єкта управління не може, бо є зобов'язальним перед ним; б) відносини між суб'єктом публічної адміністрації та фізичними й юридичними особами, які порушують права свободи третіх осіб, інтереси громадянського суспільства та держави. Тут виникають класичні адміністративно-правові відносини: суб'єкт публічного управління є імперативно владним, а об'єкти зобов'язані виконувати його законні вимоги; в) імперативно владні відносини між вищестоящими та нижчестоящими суб'єктами публічної адміністрації засновані на праві [5]. Враховуючи їх специфіку, можливо запропонувати наступне галузеве розуміння ефективності адміністративно-правового регулювання: це ступінь відповідності між існуючими запитами у вирішенні соціальних протиріч, що формуються в процесі взаємодії між суб'єктами публічних відносин один з одним та фізичними і юридичними особами, які не є носіями владних (державних, муніципальних) повноважень, а також міра вирішення цих протиріч як наслідок дії нормативно-правового акту чи окремої адміністративно-правової норми.

Абстрагуючись до рівня загальносоціальної ефективності адміністративно-правового регулювання, його можна, на нашу думку, визначити як *міру вкладу дії адміністративно-правової норми чи їх комплексу в межах нормативно-правового акту в усунення соціальних протиріч, що формуються в процесі взаємодії між суб'єктами публічних відносин один з одним та фізичними і юридичними особами, які не є носіями владних (державних, муніципальних) повноважень, а також ступінь відповідності й сприяння в реалізації конструктивного людського потенціалу, традиційним й інноваційним тенденціям суспільного розвитку в цілому, що досягається як результат правового регулювання на підставі цільової оптимізації функціонування від-*

носин у сфері державного та муніципального управління. При цьому обов'язковою додатковою складовою ефективності адміністративно-правового регулювання, особливо в умовах явищ рецесії у вітчизняній економічній системі, слід, на наше переконання, визнати мінімізацію матеріальних витрат, людської енергії й часі на досягнення відповідних цілей. Якщо ж ігнорувати компонент витратності в оцінці ефективності, то існує загроза наразитись на дисбаланс у розподілі загальнодержавних ресурсів, що, в свою чергу, призведе до порушення принципу справедливості у публічному управлінні, наростанню соціальної напруженості, нівелюванню інших показників ефективності адміністративно-правового регулювання через відновлення ресурсної рівноваги девіантними, неправомірними механізмами. Загальна схема останніх достатньо ґрунтовано вивчена й описана в межах теорії аномії Е. Сатерленда.

Підсумовуючи, зауважимо, що визначення ефективності адміністративно-правового регулювання має набути ознак постійно здійснюваної діяльності, яку можливо реалізувати, наприклад, через запровадження системи моніторингу. Його наявність дозволить оперативно реагувати на відгуки суспільства на ті чи інші компоненти правового регулювання, здійснювати їх вчасне корегування та мінімізувати, таким чином, суперечливість державного (муніципального) управління в цілому. Подальшим кроком у вивченні ефективності адміністративно-правового регулювання є диференційований аналіз ефективності окремих складових його механізму та вироблення відповідних критеріїв.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хорошильцев А. И. Эффективность права: понятие и особенности / А. И. Хорошильцев // Общество и право. – 2011. – № 2. – С. 41–45.
2. Вельяновски Ц. Г. Экономический подход к праву: критическое вступление / Ц. Г. Вельяновски [Електронний ресурс]. –

Режим доступа: http://www.nsu.ru/nif/people_1/016.pdf.

3. Лапаева В. В. Эффективность закона и методы её изучения / В. В. Лапаева // Эффективность закона: методология и конкретные исследования. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1997. – С. 28–43.

4. Алексеев С. С. Теория государства и

права / С. С. Алексеев. – М. : Норма, 2005. – 496 с.

5. Галуцько В. В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання / В. В. Галуцько, О. М. Єщук // Actual problems of corruption prevention and counteraction – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/articles/general-administrative-law/94-the-concept-and-content-regulation-administrativnopravovoho.html>.

Балабан С. М. Поняття ефективності адміністративно-правового регулювання / С. М. Балабан // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 14–18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_4.pdf

На основі критичного аналізу до визначення ефективності правового регулювання у загальній теорії права сформовано авторське поняття ефективності адміністративно-правового регулювання. Обґрунтовано комплексний підхід до розуміння його ознак, серед яких виділено об'єктивні потреби у врегулюванні суспільних відносин, внутрішньо-правові галузеві та загально соціальні цілі. Наголошено на необхідності врахування витратності адміністративно-правового регулювання, як показника його ефективності.

Балабан С.Н. Понятие эффективности административно-правового регулирования

На основе критического анализа к определению эффективности правового регулирования в общей теории права сформировано авторское понятие эффективности административно-правового регулирования. Обоснованно комплексный подход к пониманию его признаков, среди которых выделены объективные потребности в урегулировании общественных отношений, внутренне-правовые отраслевые и общесоциальные цели. Отмечена необходимость учёта издержек административно-правового регулирования, как показателя его эффективности.

Balaban S.M. Concept of the Administrative-law Adjusting Efficiency

On the basis of walkthrough to the decision of efficiency of the legal adjusting in the general theory of right is formed author concept of the administrative-law adjusting efficiency. Grounded complex going near understanding of his signs among which objective requirements are selected in the settlement of public relations, inwardly-legal of a particular branch and common aims. The necessity of the cost of the administrative-law adjusting accounting is marked, as an index of his efficiency.