

## ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН

БАЛАБАН Сергій Миронович - здобувач кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури Національної академії прокуратури України

УДК 342.92

*Стаття посвячена дослідженню теоретических проблем оцнки ефективности административно-правового регулювання деликтных отношений. Обосновывается, что предметом последних является не только административная ответственность, но и законность. Предложена и охарактеризована система критериев оценки эффективности административно-правового регулювання деликтных отношений.*

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, ефективність, оцінка, критерії, адміністративна відповідальність, законність.

Проблема профілактики адміністративних правопорушень – одна з найбільш соціально гострих та таких, що перебуває на межі наукових і практичних аспектів протидії злочинності. Саме такий міждисциплінарний характер деліктних відносин, на яких поширюється адміністративно-правове регулювання, змушує розглядати їх не лише в межах аксіологічних настанов адміністративного права, а й ширше – як складову загальносоціальної системи забезпечення законності. Тому здійснення систематичної оцінки та вжиття заходів щодо забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин є необхідною запорукою стабільного соціально-правового розвитку суспільства.

Розробкам теоретичних проблем забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин присвячені праці В. Б. Авер'янова,

О. Ф. Андрійка, В. Г. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, О. М. Бандурки, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, Д. М. Гвішіані, В. К. Гіжевського, І. П. Голосніченка, Г. Г. Забарного, Р. А. Калюжного, Л. В. Коваля, М. В. Коваля, В. К. Колпакова, Б. П. Курашвілі, Б. М. Лазарєва, А. В. Оболонського, А. М. Омарова, В. Д. Рудашевського, Ю. А. Тихомирова, В. К. Шкарупи та інших науковців. Визнаючи суттєвий внесок означеної плеяди вчених у вирішення означеної проблематики, зауважимо, що й досі відсутнє комплексне дослідження концептуальних засад оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання вказаних відносин; залишається чимало вільних зон наукового пошуку, чим і зумовлюється актуальність теми статті.

Мета статті – визначити теоретичні засади оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин.

Наукова новизна статті обґрунтовується тим, що вперше систематизовано критерії неефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин, надана їх характеристика; набуло подальшого розвитку положення про предмет адміністративно-деліктних відносин, який доповнений такою складовою, як законність.

В Україні на рівні окремого монографічного дослідження адміністративно-деліктних правовідносин досліджував Д. М. Лук'янець, який вважає, що такі відносини утворюють власне деліктні від-

носини (відносини адміністративного правопорушення), відносини адміністративного розслідування, відносини попереднього розгляду матеріалів справи про адміністративні правопорушення, відносини об'єктивної адміністративної відповідальності, відносини суб'єктивної адміністративної відповідальності [1, с. 17].

В. К. Колпаков зауважує, що адміністративно-деліктні відносини, по-перше, породжують права і обов'язки, змістом яких є обов'язок правопорушника нести відповідальність, а суб'єкта юрисдикції – застосувати до нього стягнення. Виникнення адміністративно-деліктних відносин законодавець жорстко зв'язав лише з одним типом правових імперативів – учиненням адміністративного правопорушення. Для адміністративно-деліктних відносин характерно те, що весь їхній зміст пронизує найважливіший юрисдикційний принцип змагальності учасників. Останні наділяються законодавцем відповідними процесуальними правами. Саме реалізація даного принципу додає особливу своєрідність розглянутим відносинам, формує специфічний правовий режим [2, с. 80–82, 85].

Грунтовною в аспекті дослідження природи адміністративно-деліктних відносин є праця Л. В. Ковалю «Адміністративно-деліктне відношення» (1979 р.), у якій вчений з позицій матеріалістично-діалектичних методологічних настанов зробив низку фундаментальних висновків щодо структури зазначених відносин, характеристики її складових. Зокрема, Л. В. Коваль на підставі глибинних розмірковувань у міждисциплінарній площині знань доходить до висновку, що об'єктом (за сприйнятим у нашій роботі підходом щодо структури суспільних відносин – предметом – С. Б.) адміністративно-деліктних відносин є адміністративна відповідальність [3, с. 32]. З цією думкою, вважаємо, цілком можна погодитись. Адміністративна відповідальність – інститут адміністративного права, норми якого у їх аналізі на праксеологічній площині виконують певну інтегративну гносеологічну функцію. Цей інститут є своєрідним двостороннім, спільним соціально-правовим субстратом, який єднає всіх

суб'єктів адміністративно-деліктних відносин – правопорушника (має обов'язок понести позбавлення, передбачені санкції статті Особливої частини КУпАП та пов'язані з цим процесуальні права) та компетентних органів державної влади та їх посадових осіб (мають обов'язок притягнути до адміністративної відповідальності правопорушника та пов'язані з цим процесуальні права) – і на цій підставі справедливо може бути визнаний їх предметом.

Втім, визнання адміністративної відповідальності предметом адміністративно-деліктних відносин відображає проактивний підхід, який видається дещо неповним з огляду на те, що постулюється момент виникнення цих відносин постфактум, тобто після вчинення адміністративного правопорушення (у момент юридичного його закінчення). Цілком очевидним видається те, що за такого підходу в принципі не може бути обґрунтована загальнопревентивна функція адміністративно-правового регулювання деліктних відносин, що реалізується в тому числі й через виховний вплив, а також через існування самої лише загрози застосування стягнення за ймовірне вчинення проступку, що виявляється стримуючим фактором для певної частини населення. У той же час, соціальна спрямованість держави ставить недвозначні пріоритети у її діяльності, що спрямовані на забезпечення всестороннього розвитку особистості за умов відсутності (чи мінімізації) загроз такому розвитку, в тому числі й з боку адміністративних правопорушень. Тому обов'язок держави утверджувати пріоритет профілактичної діяльності над діяльністю репресивною.

У зв'язку з цим, маємо сміливість висловити думку, згідно з якою предметом адміністративно-правових деліктних відносин визнати не лише адміністративну відповідальність, а й стан законності. Останній, зрештою, відноситься до неодмінних юридичних цілей будь-якого правового регулювання. Не є виключенням у цьому сенсі і адміністративно-правове регулювання деліктних відносин, для якого стан законності досягається не так через виконання відновлювальної функції, як загаль-

носоціальної превентивної. У забезпеченні належного рівня законності, в тому числі і як предмету адміністративно-деліктних відносин, зацікавлені всі його суб'єкти – і правозастосувачі, і невизначене коло громадян, які, так чи інакше, виступають адресатами правових норм про адміністративні правопорушення. Однак, у цьому випадку адресність норм визначає не керівництво до дії, згідно за встановленим приписом, а інформування. Через останнє в тому числі й видається за можливе реалізувати й аксіологічну складову правового регулювання. Наприклад, достатньо очевидним є те, що адміністративно-правова протидія проституції не має суттєвого впливу на її відтворення, адже не зачіпає глибинні детермінанти. У той же час важливою є позиція держави щодо офіційного осуду цього ганебного різновиду соціальних практик, що виконує істотну допоміжну функцію у справі охорони багатомірових норм моралі – неприхідних цінностей, що зв'язують часи, політичні режими, покоління, національну самобутність. У цьому визначається, зрештою, і співробітництво поколінь – основа державності – та невидима матерія, яка забезпечує спадковість і стійкість нормативної, ідейної основи суспільства у найбільш широкому її розумінні. Тому не слід, на наше переконання, гребувати означеною властивістю адміністративно-правового регулювання деліктних відносин та включити до їх предмету також і законність, як формально визначений, однак змістовно метафізичний гарант морального фундаменту соціодинаміки.

При цьому це не означає намагання впровадити до адміністративно-правової доктрини паростки неолоброзіанства на основі тези, що абсолютно всі громадяни розглядаються у деякому небезпечному стані постійної потенційної готовності вчинити адміністративне правопорушення. Ні. Вказані відносини мають радше інформативно-виховну природу, сприяють формуванню в особистості уявлення про норму та патологію, межі дозволеного, бажаного та небажаного, забороненого. Через інформаційно-правовий вплив поряд з іншими засобами і факторами здійснюється її со-

ціалізація (первинна, вторинна), підструктура диспозицій, установок заповнюється нормативними складовими, що сприяють її загальному орієнтуванню у соціальному просторі, завдяки чому й забезпечується превентивний ефект.

Визнання предметом адміністративно-деліктних відносин адміністративної відповідальності та законності з логічною необхідністю тягне за собою визнання не лише того, що процесуальні права та обов'язки суб'єктів є змістом цих відносин, а того, що межі останнього можуть бути ідентифіковані з тими правами та обов'язками, які властиві для вторинного відображення телеологічної природи предмету відносин публічного управління. Тобто це найбільш широкий спектр прав, свобод і відповідних обов'язків, які не охоплюються виключно предметом адміністративного права, а виходять далеко за його межі, зачіпаючи, перш за все, низку конституційних та похідних від них прав і обов'язків, що виражають цінність особистості, її можливості, блага тощо. Серед останніх, як ми вже зауважували, – потреба у безпечному соціальному середовищі. Остання є комплексною категорією та передбачає екологічну, інформаційну, військову, економічну безпеку, захищеність від кримінальних, адміністративно-деліктних загроз тощо.

З наведеного випливає, що одним із базових чинників забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин є відповідність компонентів його механізму запитам суспільства у гарантуванні державою безпечних умов його розвитку на основі здатності публічної адміністрації на демократичній, правовій основі сформуванню й підтримувати належний стан законності. Цей стан не в першу чергу підтримується саме через успішну реалізацію загальносоціальної превенції, адміністративно-правовий сегмент якої у комплексі інших складових визначається інформаційно-правовим інтерсуб'єктивним впливом виховного значення. Іншими словами – в адміністративно-правовому регулюванні має відобразитися адекватний відгук існуючому соціальному попиту на таку інформацію. Вона представлена низкою

правових приписів, заборон, які формують загальні контури правомірної поведінки, доповнюючи нормативну систему соціального порядку. Через такий механізм, зокрема, відбувається реалізація регулятивної функції адміністративно-правового регулювання деліктних відносин.

З урахуванням викладених положень можемо запропонувати наступні критерії неефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин:

1) прогалини у предметі адміністративно-правового регулювання. В цьому випадку фактично суспільно шкідливі діяння не знаходять свого офіційного визнання та закріплення як адміністративні правопорушення у КУпАП, у зв'язку з чим відсутній як державний осуд конкретного типу девіантної поведінки, так і відповідна адекватна реакція з боку держави щодо його запобігання, припинення та застосування до винних заходів адміністративної відповідальності;

2) обмежений опис ознак складу адміністративного правопорушення у диспозиціях статей Особливої частини КУпАП, що також обумовлює часткову прогалину у правовому регулюванні. В даному разі йдеться про те, що ознаки об'єктивної чи суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення відображають не всі суттєві обставини, що з достатньою частотою зустрічаються в конкретних життєвих ситуаціях, що зумовлює неповноту захисту прав і свобод громадян, юридичних осіб, державних і суспільних інтересів, довкілля та інших об'єктів адміністративно-правової охорони у вказаних ситуаціях;

3) невідповідність легальної оцінки діяння як суспільно шкідливого та ставлення громадськості до нього, як до допустимого (бажаного) типу соціальної активності. Як зазначає Л. В. Коваль, як і інші правовідносини, відносини, що виникають з приводу адміністративного проступку кореняться в матеріальних життєвих відносинах, визначаються відносинами громадськими, синтезуючими в цілісну сукупність індивідуальну виробничу та духовну діяльність людей – первинних елементів суспільства. Адміністративно-деліктні відносини, як і інші

правові відносини, є юридичною формою фактичних відносин. Тому й взаємозв'язок об'єкта і суб'єкта деліктних відносин, подібно до взаємозв'язку між цими ж елементами в інших правовідносинах, характеризується фактичною єдністю матеріального змісту та юридичної форми [3, с. 39–40]. - У той же час слід визнати, що таке співвідношення є правовим ідеалом. У житті досить часто він залишається лише на рівні належного та не забезпечується практикою суцього. Така невідповідність може бути результатом або ж недоліків у науковому супроводженні правотворчого процесу, коли з'ясовуються не всі суттєві обставини при визнанні того чи іншого діяння як адміністративне правопорушення, або ж дією факторів політичного характеру, коли правова заборона виступає засобом досягнення корпоративних цілей;

4) необґрунтоване застосування оціночних та погано визначених понять у диспозиціях статей Особливої частини КУпАП. Застосування вказаних положень призводить до розширення дискреції посадових осіб органів державної влади чи місцевого самоврядування, уповноважень на складання протоколу про адміністративне правопорушення та/або застосування адміністративних стягнень;

5) невідповідність виду та розміру адміністративно-правового стягнення, закріпленого у санкції статті Особливої частини КУпАП, цілям та функціям адміністративно-правового регулювання може виникнути як наслідок його природної інертності на фоні соціального динамізму або ж як наслідок прорахунків під час правотворчої діяльності. При цьому можливі два варіанти невідповідності: необґрунтована лояльність санкцій чи невинуватість їх жорсткості. У першому випадку – знижується або практично повністю нівелюється превентивний вплив адміністративного стягнення, а його застосування не гарантує повного відновлення порушених прав, відшкодування завданої шкоди. У другому – відбувається несприйняття громадськістю правової заборони у тому вигляді, в якому вона є за об'єктивно необхідну, виправда-

ну. Так, ще Г. В. Ф. Гегель писав: «Один зайвий удар, один зайвий чи відсутній талер, одним тижнем, одним днем менше чи більше тюремне ув'язнення – то є вже соціальна несправедливість» [4, с. 234];

6) порушення системно-правових зв'язків у конструюванні санкції статей Особливої частини КУпАП, що руйнує єдність концепції адміністративної відповідальності, призводить до дисбалансу стягнень, коли за менш шкідливі правопорушення вони є більш суворими, аніж за більш шкідливі. Це, у свою чергу, продукує поширення правового нігілізму, що відтворюється на фоні утвердження через юридичну діяльність соціальної несправедливості;

7) високий рівень спеціального рецидиву адміністративних правопорушень, що є свідченням низької ефективності спеціальної превенції, тобто застосування передбачених законом заходів адміністративної відповідальності. Звичайно, було б необґрунтованим розглядати проблему детермінації адміністративних проступків виключно в межах правових її факторів. Цілком очевидно, що вона є комплексною, а характер детермінант залежить від сфери відтворення відповідних адміністративних проступків, особистісних характеристик делінквента тощо. Проте, є підстави вести мову про превалювання саме правових чинників у детермінаційному процесі у випадку: а) збереження високого рівня спеціального рецидиву протягом тривалого часу, не дивлячись на зміни в соціально-економічних, політичних, культурних умовах життєдіяльності у тій сфері, що зачіпає деліктну; б) стійкої кореляції між показниками рецидиву та змінами у законодавстві про адміністративну відповідальність.

У межах аналізованого критерію також вважаємо за доцільне звернути увагу на проблематику ефективності адміністративно-правових санкцій, що досить давно розробляється у вітчизняній доктрині. Так, Т. О. Коломоєць вказує, що стосовно адміністративних стягнень можна відмітити, що їх ефективність – це властивість, якість їх ресурсу, яка характеризується фактичним досягненням ними цілей у ході застосування. Ефективність безпосередньо

пов'язана з якісною характеристикою адміністративних стягнень, яка визначається результатами правозастосування. Цю якісну характеристику формує співвідношення запланованого (цілі адміністративного стягнення) і досягнутого (фактичного результату застосування) [5, с. 95]. Саме тому доцільним видається розгляд ефективності адміністративних стягнень як «міри досягнення мети, передбаченої законодавцем» [6, с. 33–34]. Метою адміністративних стягнень є виховання особи, що вчинила адміністративне правопорушення, загальна і спеціальна превенція, покарання винної особи, відповідно, необхідно практично підтвердити досягнення усіх складових їх мети [5, с. 95].

У цьому аспекті можливим видається використання формул, запропонованих ще М. Я. Саввіним для адміністративних штрафів, яка за слушним зауваженням Т. О. Коломойця цілком прийнятна для дослідження заходів адміністративного примусу в цілому:  $E = P / Ц$ , де  $E$  – ефективність,  $P$  – результат,  $Ц$  – ціль [6, с. 33; 7, с. 110; 5, с. 95]. При цьому все ж слід мати на увазі, що застосування цієї формули має радше теоретичне евристичне значення, аніж здатне визначити практичну ефективність заходів адміністративного примусу, в тому числі й стягнень з огляду на багатфакторний характер її детермінації. Тому більш виваженим вважаємо комплексний підхід до визначення ефективності адміністративних стягнень і їх правового регулювання з виділенням цільового, соціального, економічного та психологічного аспектів ефективності [7, с. 11–12].

Так, наприклад, цільовий аспект ефективності адміністративних стягнень припускає акцент на співвідношення їх цілей і реально досягнутого результату. Якщо накладення попередження як виду адміністративного стягнення припускає виховання особи, яка вчинила адміністративний проступок, превенцію (загальну і спеціальну), покарання винної особи, проте на практиці фактичне застосування цього виду стягнення (особливо при так званій «заочній» участі винної особи в розгляді адміністративно-деліктної справи) зводиться

до спрямування йому копії постанови про застосування адміністративного стягнення, без реального публічного ефекту застосування попередження, про цільовий аспект ефективності попередження як вид адміністративний стягнення навряд чи доцільно веде мову [5, с. 95]. Тому питання про співвідношення цілей та дійсного результату лежить не тільки і не стільки у площині аналізу оптимальної конструкції санкції, скільки правового регулювання процедури провадження у справах про адміністративні правопорушення, а також визначення рівня організації правозастосовної практики, її відповідності цілям стягнень. Такі дослідження мають здійснюватись на постійній моніторинговій основі й специфікуватись до кожного з видів адміністративних стягнень, а також до соціально-економічного й суто психологічного аспектів їх застосування у конкретно-історичний період розвитку суспільства, на конкретних територіях та щодо конкретних категорій населення;

7) конкуренція видів юридичної відповідальності – співпадіння юридичних ознак адміністративного правопорушення, що передбачені у відповідній статті Особливої частини КУпАП та правопорушення (злочину, дисциплінарного, податкового, фінансового правопорушення тощо), що передбачений іншими нормативно-правовими актами. У цьому випадку створюється правова колізія, що в багатьох випадках нейтралізує діяльність відповідних органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб;

8) неконкретизований опис законодавчих ознак підстав для звільнення від адміністративної відповідальності, що продукує корупційні правопорушення, утвердження соціальної несправедливості й правового нігілізму. Як засвідчують результати проведеного нами опитування 210 адвокатів та 250 дільничних інспекторів міліції ГУМВС у м. Києві, Дніпропетровській, Київській, Харківській та Херсонській областях, особливо гостро ситуація складається зі зловживаннями з боку суддів нормою ст. 22 КУпАП про малозначність адміністративного правопорушення. При цьому респонденти наголосили на відсутності підстав

для оскарження подібних судових рішень з огляду на неконкретизований опис ознак малозначного правопорушення у тексті закону;

10) невідповідність процедури застосування заходів адміністративного примусу, провадження у справах про адміністративні правопорушення юридичним і соціальним цілям адміністративно-правового регулювання. Це комплексний критерій, який розкривається через зіставлення цілей адміністративно-правового регулювання, що визначаються відносно кожного заходу адміністративного припинення окремо та відносно кожної стадії і процесуальної дії під час провадження у справах про адміністративні правопорушення окремо. У межах цієї роботи ми не можемо з об'єктивних причин приділити достатньо уваги цьому аспекту теми, а тому лише позначимо його на рівні постанови проблеми.

Підсумовуючи, зазначимо, що визначення ефективності адміністративно-правового регулювання у сфері деліктних відносин, а так само як і інших відносин, що входять до предмету адміністративного права має набути ознак постійно здійснюваної діяльності, яку можливо реалізувати через експертні та моніторингові дослідження. Їх наявність та функціонування у структурі органів державної влади, місцевого самоврядування 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.

### Література

1. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні : теорія та практика правового регулювання : монографія / Д. М. Лук'янець. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.

2. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис.... д-ра юрид. наук. : 12.00.07 / Валерій Костянтинович Колпаков ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2006. – 454 с.

**АНОТАЦІЯ**

*Стаття присвячена дослідженню теоретичних проблем оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин. Обґрунтовується, що предметом останніх є не лише адміністративна відповідальність, а й законність. Запропоновано та охарактеризовано систему критеріїв оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин.*

**SUMMARY**

*The article is devoted to research of efficiency of the administrative-law adjusting of tort relations theoretical problems estimation. Their object there is not only administrative responsibility but also legality has grounds. The system of criteria of the administrative-law adjusting of tort relations efficiency estimation has offered and described.*

3. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение : монография /- Л. В. Коваль. – К. : Вища школа, 1979. – 231 с.

4. Гегель Г. В. Ф. Наука логики : в 3-х т. – т. 1 / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Мысль, 1970. – 501 с.

5. Коломоець Т. А. Эффективность – неотъемлемая составляющая ресурса административных взысканий по законодательству Украины / Т. А. Коломоец // Юридичний науковий електронний журнал.

– 2013. – № 1. – С. 93–97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : lsej.org.ua/1\_2013/eng/Kolomoets.pdf.

6. Саввин М. Я. Административный штраф / М. Я. Саввин. – М. : Юрид. лит., 1984. – 112 с.

7. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України : теорія, досвід та практика реалізації : монографія / Т. О. Коломоець ; за заг. ред.- В. К. Шкарупи. – Запоріжжя : «Поліграф», 2004. – 404 с.