

## ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ



### **Собакарь А.О.**

доктор юридичних наук, професор  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)



### **Ковалів М.В.**

кандидат юридичних наук, професор  
(Львівський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9

## КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ НОРМ

Розглянуто питання щодо необхідності вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства, насамперед шляхом вироблення дієвих критеріїв визначення ефективності його норм. Визначено поняття ефективності дії адміністративно-деліктної норми, а також найважливіші показники її ефективності, серед яких: відповідність безпосередньої соціальної мети законодавця об'єктивним потребам даного суспільства; оптимальність обраного масштабу поведінки для досягнення поставленої мети, можливість досягнення цієї мети юридичними засобами, насамперед адміністративно-правовими; відповідність між реальним результатом дії норми і поставленою перед нею соціальною метою.

**Ключові слова:** ефективність, критерій, норма права, адміністративно-деліктна норма, делікт, проступок, реалізація, удосконалення.

**Постановка проблеми.** Ефективність правового регулювання суспільних відносин є фактично одвічною проблемою теорії права. Основним питанням тут залишається дослідження міри задоволення суспільних потреб у захисті своїх прав та досягненні компромісів при перетинанні прав кількох суб'єктів через забезпечення та встановлення правил поведінки, виражених юридичними нормами. Насамперед про ефективність можна говорити як про чинник реалізації права. Наскільки та чи інша норма дієва і як вона реалізується, настільки вона ефективна.

У науці адміністративного права надзвичайно важливим є дослідження

ефективності адміністративно-деліктних норм, оскільки саме вони спрямовані на боротьбу з найбільш поширеними видами правопорушень – адміністративними. Від ступеня ефективності таких норм залежить безпека, спокій та добробут населення, які, на жаль, не можна вважати оптимальними. Ускладнює й до того складну ситуацію в адміністративно-деліктній сфері постійне розширення кола суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративними санкціями, невідповідність значної частини передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) проступків сфері публічного адміністрування, дублювання окремих положень Кримінального кодексу України, невідповідність значної частини передбачених КУпАП проступків реаліям сьогодення, непоодинокі випадки помилкової кваліфікації адміністративних проступків, **численні скарги громадян на рішення, дії (бездіяльність) посадових осіб суб'єктів адміністративної юрисдикції, «застарілість» окремих положень КУпАП** [1, с. 127; 2, 92–99] та в цілому адміністративно-деліктна термінологія [3, с. 288–292].

В сучасній юридичній літературі питання ефективності ще не отримали завершеної концептуальної розробки. Причиною є складність і багатогранність проблеми, а також значні складнощі у визначенні критеріїв оцінки ефективності, її кількісних параметрів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Попри те, що питанням вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства приділяли значну увагу у своїх наукових працях такі відомі вчені-адміністративісти: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.Н. Бахрах, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Р.С. Мельник, О.І. Остапенко, Ю.М. Старілов, С.Г. Стеценко, А.П. Шергін, В.К. Шкарупа та ін., єдиних критеріїв ефективності адміністративно-деліктних норм дотепер не вироблено, як результат – зростає кількість вчинюваних адміністративних деліктів, поглиблюються тенденції демонстративної зневаги до норм моралі, норм права з боку значної частини раніше законослухняного населення.

**Мета. Відсутність будь-якого покращення** деліктологічної ситуації в країні змушує ще раз поставити на порядок денний питання щодо необхідності вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства, насамперед шляхом вироблення дієвих критеріїв визначення ефективності його норм.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективність правових норм пов'язується з правильністю, оптимальністю, корисністю, доцільністю, економічністю тощо. Ефективність визначається досягненням максимального результату за найменших витрат. Термін «ефективний» (від лат. effectus – дія) в українській мові визначається як дієвий, такий, що призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект [4, с. 653]. За цим розумінням, елементами ефективності будь-якого суспільного процесу чи явища, в тому числі й законотворення, правозастосовної діяльності, виступають «мета – засіб – результат» [5, с. 97–98].

Усталеним є розуміння ефективності правових норм як певного кількісного показника, який відображає ступінь відповідності реальних відносин типовій мірі, що міститься у конкретному акті [6, с. 36]. Іншими словами, ефективність є показником точності відображення в нормах реальних суспільних відносин.

Спрямовуючи поведінку людей, норма права сприяє тому, що вчинки людей, здійснені відповідно до закону, слугують громадським цілям, які полягають у відтворенні суспільних відносин і можуть досягатися лише правомірними засобами [7, с. 26]. В цьому розумінні ефективність можна визначити як кількісну характеристику ступеня відповідності реальних вчинків і відносин типовій вимозі, вміщеній у правовій нормі.

Близькою до даного підходу є точка зору В.Ф. Сіренка, який зазначає, що «загальним мірилом ефективності є ступінь відповідності реальних відносин тій типовій вимозі, яка міститься у конкретній нормі чи законодавчому акті» [8, с. 9]. При цьому до основних елементів ефективності вчений відносить: соціальні потреби, які намагаються задовольняти з допомогою конкретного нормативного акта; правові засоби, їх якість і кількість; спроможність правових засобів задовольняти соціальні потреби, закріплені у нормативному акті; перспективність напрямків удосконалення законодавства з метою задоволення соціальних потреб за допомогою правових засобів [8, с. 12–13].

На думку С.С. Алексеєва, така ефективність включає ряд показників, зокрема:

- фактичну ефективність (співвідношення між фактично досягнутими результатами і безпосередньою, найближчою метою, для досягнення якої були прийняті відповідні юридичні норми);

- обґрунтованість і доцільність (умови і вимоги, які забезпечують такий зміст і порядок реалізації правових норм, котрий дозволяє йому бути високорезультативним регулятором суспільних відносин);

- корисність (фактичну ефективність, яка розглядається під кутом зору досягнення реального позитивного ефекту);

- економічність (корисність правового регулювання з урахуванням кількості витрат матеріального, людського, часового характеру) [9, с. 196].

У даному випадку про ефективність будь-якої норми можна казати лише тоді, коли вона досягає бажаного результату, певної соціальної мети. Саме соціальною цінністю слід назвати такі характеристики правової норми, правового інституту чи права загалом, як відповідність суспільним інтересам чи потенційна здатність регулювати суспільні відносини у потрібному напрямку. «Правова норма, як і інші юридичні інструменти, тільки тоді може мати відчутну соціальну цінність, коли її зміст відображає об'єктивні закономірності суспільних (у першу чергу економічних) відносин і правильно націлений на досягнення істинних інтересів розвитку суспільства» [10, с. 10]. Тобто ефективність правової норми виступає співвідношенням між фактичним результатом її дії й тими соціальними цілями, для досягнення яких ця норма була прийнята. Іншими словами, загальним показником такої ефективності є

стан законності і рівень правопорядку в країні.

Законодавець, приймаючи ту чи іншу адміністративно-деліктну норму, має на меті певну суспільно корисну мету – отримати максимально позитивні результати в регульованій нею сфері суспільних відносин і для цього споряджає її можливостями забезпечити досягнення наміченої мети. Якби не ця властивість, законодавство було б безцільним. Отже, ефективність адміністративно-деліктних норм повинна визначатися тим, наскільки її застосування сприяє досягненню мети, яка поставлена перед правовим регулюванням відповідних суспільних відносин. Що ж стосується самої мети, то вона досягається тим, що не вчиняються адміністративні правопорушення, за які ця норма встановлює відповідальність.

Очевидно «самих по собі» ефективних норм немає. Ефективними вони є лише в силу ефективної їх реалізації на практиці. Справді, в окремих випадках ефективна норма може застосовуватися неефективно, але в такому разі таке застосування не є правилом. Якщо ж дія норми, яку вважають ефективною, на практиці переважно не досягає поставлених перед нею цілей, вона перестає бути такою.

Отже, виявити ефективність адміністративно-деліктних норм можна тільки через їх реалізацію. Реалізація норм права – безумовна складова визначення поняття «функції права». Як загальна теорія права, так і юридична практика виходять з того, що реалізація права – складний і багатогранний процес підпорядкування волі суб'єктів у їх діяльності і спілкуванні вимогам правових норм. Загальний правовий припис вважається реалізованим, якщо він утілюється в життя, у практичну поведінку людей у соціально-правовому середовищі. Результатом такої поведінки є правомірний характер суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що виникають при цьому і супроводжують процес досягнення цілей правового регулювання. Реалізація норм дозволяє побачити ефективність як окремої норми, так і їх певної сукупності. Тільки під час реалізації норми можна з'ясувати, чи здатна вона врегулювати суспільні відносини, чи адекватно до конкретної ситуації визначено її зміст, чи має норма збудники мотивації до її виконання.

Зважаючи на те, що ефективність – це завжди міра цілеспрямованого впливу, то слід зазначити, що сам характер дії правових норм у процесі досягнення цілей може бути різний, у тому числі: 1) інформаційний, ідеологічний, загальновиховний; 2) реалізація норм права через їх дотримання, виконання і використання (безпосередня реалізація права); 3) державно-владна діяльність компетентних органів по забезпеченню впровадження правових норм (правозастосовча реалізація). Тому в одних випадках ефективність норми забезпечується лише за рахунок її власної дії, в інших – у результаті дії системи: норма плюс її застосування [11, с. 88].

Не вдаючись у складну та багатоаспектну проблему ефективності правових норм, принагідно зазначимо, що ефективність норм адміністративно-деліктного законодавства визначається співвідношенням досягнутого соціально корисного результату та визначеними у законі цілями із застосуванням

адміністративно-правових засобів (правового інструментарію). Такими цілями є: стимулювання до правомірної поведінки у сфері адміністративно-правового регулювання; відновлення порушених прав та законних інтересів особи; запобігання вчиненню нових адміністративних деліктів; виховний вплив на свідомість громадян тощо.

Ефективність норм адміністративно-деліктного законодавства, насамперед, пов'язана із змістом і формою правових приписів. Безумовно, будь-яка адміністративно-правова норма матиме високу ефективність лише у випадку, якщо вона відповідає науковим вимогам як з точки зору змісту (соціально обумовлена, відповідає об'єктивним закономірностям протидії адміністративним деліктам), так і форми вираження у правовому приписі (проста і зрозуміла за стилем викладення, точно і однозначно виражає волю законодавця, внутрішньо збалансована та вільна від протиріч, повторів та інших вад).

Тому під ефективністю дії адміністративно-деліктної норми слід розуміти забезпечену високою соціальною обумовленістю, оптимальністю змісту і техніко-юридичної конструкції, а також правильністю застосування, функціональну властивість норми, що виражається в повній або частковій реалізації тієї мети, яку мав законодавець під час її створення.

Найважливішими показниками ефективності адміністративно-деліктної норми є такі:

а) відповідність безпосередньої соціальної мети законодавця об'єктивним потребам даного суспільства;

б) оптимальність обраного масштабу поведінки для досягнення поставленої мети, можливість досягнення цієї мети юридичними засобами, насамперед адміністративно-правовими;

в) відповідність засобів досягнення мети соціальній цінності передбачуваного результату;

г) мінімальність соціальних витрат при максимально отриманому результаті;

д) відповідність між реальним результатом дії норми і поставленою перед нею соціальною метою.

Інакше кажучи, проблема ефективності реалізації адміністративно-деліктних норм пов'язана не тільки з виявленням соціальних результатів дії норми права, але і з дослідженням тих соціальних умов, які викликали прийняття цієї норми.

Ефективність зазначених норм повинна закладатися законодавцем з урахуванням економічних, політичних, ідеологічних та інших спеціальних процесів, що відбуваються в суспільстві. Вона залежить від виконання ряду умов, що забезпечують досягнення поставлених перед нормами цілей. Насамперед, це рівень адміністративно-деліктного законодавства, що означає відповідність правових норм змісту регульованих соціально-економічних відносин. Відповідність обраних адміністративно-правових засобів цілям економічного і соціального розвитку є необхідною умовою адекватності законодавства соціально-економічним реаліям. Неправильний вибір

адміністративно-правових засобів тягне пряме або приховане ігнорування правових норм, які перешкоджають об'єктивному розвитку суспільних відносин. Соціально-економічні цілі та цілі правового регулювання повинні співвідноситися як об'єкт і засоби, що забезпечують його функціонування. При цьому недостатньо правильно визначити загальні норми (принципи) правового регулювання об'єкта, необхідно виробити відповідні їм спеціальні правові норми, відсутність яких позбавляє навіть найбільш вивірені правові засади механізму дії.

Дотримання правил юридичної техніки у процесі нормотворчої діяльності також становить необхідну умову якості норм адміністративно-деліктного законодавства. Правові акти адміністративно-деліктного законодавства мають бути: внутрішньо узгодженими, тобто одні їх норми не повинні суперечити іншим; стабільними, тобто розрахованими на перспективу; завершеними, тобто поряд з цілями регулювання вказувати на правові засоби їх досягнення і т. д.

Важливе значення має і якість правової стилістики: точний, зрозумілий виклад норми впливає на її правильне розуміння і підвищує якість правозастосовчої діяльності органів публічної адміністрації.

Не менш важливим є рівень правозастосовчої діяльності, який означає такий вплив права (насамперед, адміністративного) на регульовані суспільні відносини, що дозволяє досягти бажаних цілей оптимальним способом.

Прогнозування можливостей норм адміністративно-деліктного права, що приймаються – це також один із складових елементів їх ефективності у питанні покращення деліктологічної ситуації в країні. Між тим необхідно аналізувати і прогнозувати ефективність таких норм, які ще не прийняті, а повинні бути прийняті [12, с. 58].

Зміст правозастосовчої діяльності становить широкий спектр дій, що включають видання (прийняття) актів застосування права, формування і поширення юридичних думок і соціально-психологічних оцінок нормативних актів, які підлягають застосуванню, а також численних (викликаних цим) зв'язків організаційно-технічного характеру.

**Висновок.** Таким чином, на нашу думку, головними критеріями ефективності адміністративно-деліктних норм можна вважати:

- чітке визначення мети прийняття адміністративно-деліктної норми;
- повнота відображення в нормі адміністративного права особливостей сучасної деліктологічної ситуації;
- прогнозування – наскільки ефективною виявиться запропонована норма або норма, що проектується;
- строки реалізації цілей прийняття норми;
- урахування при прийнятті норми економічних, політичних, ідеологічних та інших соціальних процесів, що відбуваються в суспільстві;
- своєчасність і повнота застосування норми;
- відповідність адміністративного стягнення суспільній небезпеці правопорушення;

- дотримання законності при застосуванні норм;
- порівняння результатів застосування норм з їх безпосередньою метою;
- системний підхід до підвищення ефективності норм у запобіганні адміністративним деліктам;
- максимальне використання усіх закріплених у праві засобів і способів для повного досягнення цілей в юридичній практиці, здатність застосовуваних засобів сприяти досягненню бажаної мети;
- оптимальність, доцільність і результативність норм тощо.

Отже, розв'язання окреслених проблем реалізації адміністративно-деліктного законодавства сприятимуть підвищенню ефективності діяльності органів адміністративної юрисдикції, покращенню деліктологічної ситуації та забезпеченню належного рівня безпеки в країні.

### **Бібліографічні посилання**

1. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О. А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
2. Гуржій Т.О. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: перспективи розвитку / Т.О. Гуржій // Вісник прокуратури. – № 8 (86). – 2008. – С. 92–99.
3. Банчук О. Реформа інституту адміністративної відповідальності в Україні – проблеми та варіанти їх вирішення / редкол.: С.В. Ківалов (голов. ред.) та ін. // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. Вип. 35. – Одеса : Юрид. літ., 2007. – С. 288–292.
4. Новий тлумачний словник української мови : у 4-х т. / [уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко]. Т. 4. – К. : Аконт, 2004. – 928 с.
5. Ковальська В.В. Пошук критеріїв ефективності діяльності органів внутрішніх справ / В.В. Ковальська // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2002. – № 17. – С. 147–150.
6. Эффективность действия правовых норм / под ред. А.С. Пашкова и др. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1977. – 143 с.
7. Пеньков Е.М. Социальные нормы / Е.М. Пеньков. – М. : Высшая школа, 1990. – 176 с.
8. Сіренко В.Ф. Визначення ефективності законодавства: методологічні підходи // Законодавство: проблеми ефективності. – К., 1995. – С. 8–15.
9. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2-х т. – М. : Юрид.лит., 1981. – Т. 1. – 360 с.
10. Фаткуллин Ф.Н. Актуальные вопросы эффективности советского уголовного процесса / Ф.Н. Фаткуллин // Вопросы эффективности советского уголовного процесса. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 1976. – С. 3–27.
11. Правоприменение в советском государстве. – М. : Юридическая литература, 1985. – 303 с.
12. Шаргородский М.Д. Наказание, его цели и эффективность / М.Д. Шаргородский. – Л. : Ленинградский ун-т, 1973. – 160 с.

**Собакаръ А.А., Ковалив М.В. Критерии эффективности административно-деликтных норм.** Рассмотрен вопрос о необходимости совершенствования административно-деликтного законодательства, прежде всего путем разработки действенных критериев определения эффективности его норм. Определено понятие эффективности действия административно-деликтной нормы, а также важнейшие показатели ее эффективности, среди которых: соответствие непосредственной социальной цели законодателя объективным потребностям данного общества, оптимальность избранного масштаба поведения для достижения поставленной цели, возможность достижения этой цели юридическими средствами, прежде всего административно-правовыми, соответствие между реальным результатом действия нормы и поставленной перед ней социальной целью.

**Ключевые слова:** *эффективность, критерий, норма права, административно-деликтная норма, деликт, проступок, реализация, совершенствование.*

**Sobakar' A.A., Kovaliv M.V. Criteria of efficiency of administrative-delict norms.**

In the article the question on necessity of improvement of administrative-delict legislation, primarily through the development of effective criteria for determining the effectiveness of its norms. The reasons that hinder its effective implementation, including the obsolescence of many of its norms, the poor effectiveness of their implementation, the mismatch of a significant part covered by the Code of Ukraine on administrative offences of misconduct realities, there are many cases of erroneous qualification of administrative offences, numerous citizens: complaints on decisions, actions (inaction) of officials of subjects of administrative jurisdiction and the like. Define the concept of the effectiveness of administrative-tort norms, as well as the main criteria of its effectiveness, including: a clear definition of the purpose of the adoption of administrative-tort norms; completeness of reflection in the norm of administrative law features of modern delictological situation; predict – how effective will the proposed rule or norm that is projected; the timing of implementation the purpose of making regulations; consideration when making regulations the economic, political, ideological and other social processes occurring in society; the timeliness and completeness of application norms; compliance administrative penalty of public danger of the offence; observance of legality in the application of standards; the comparison of the results of the application of the rules with their direct purpose; a systematic approach to improving the effectiveness of regulations in preventing administrative Delta; maximum use of all enshrined in the law of means and methods to fully achieve the goals in the practice of law, the ability of the means to contribute to the achievement of the desired goal; the optimality, feasibility and impact of standards.

**Keywords:** *efficiency, criterion, rule of law, administrative-delict norm, delict, transgression, implementation, improvement.*

*Надійшла до редакції 24.02.2017*



**Золотоноша О.В.**

кандидат юридичних наук  
(ГУНП в Запорізькій області)

УДК 342.553 + 35.07

## **ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ**

Проаналізовано процеси взаємодії місцевих органів публічної влади щодо управлінських відносин регіону, яка направлена на соціально-економічну сферу. Визначено правовий механізм такої взаємодії, його інформаційне забезпечення.

**Ключові слова:** *органи місцевої влади, взаємодія, соціально-економічний розвиток регіону, координація, інформаційне забезпечення.*