

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.951:353.09

В. А. Бондаренко

НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ

З'ясовано теоретичні підходи до визначення напрямів підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання в контексті соціальних змін в Україні. Підкреслено необхідність здійснення дослідження з огляду на адаптацію законодавства Європейського Союзу до правової системи України з позиції теорії держави та права, адміністративного права, соціології права. Розглянуто правову інформацію, яка закладена у правовій нормі, як основу підвищення соціально-правової активності особистості.

Ключові слова: *норма права, адміністративне право, адміністративно-правове регулювання, ефективність.*

Постановка проблеми. Підвищення ефективності права – важлива методологічна проблема, оскільки юридична наука досліджує не тільки те, що наявне в дійсності, але і вказує, що в ній повинно бути. На підставі цього розробка концепції, критеріїв і умов ефективності правової політики становлять очевидний теоретичний інтерес і практичну необхідність. Успішність і добробут країни залежать від сукупності чинників, чимало з яких або повністю знаходяться в предметному полі права, або опосередковуються ним. У сучасному світі держава повинна володіти функціональними, ефективними правовими регуляторами та інститутами, особливо у зв'язку з прагненням вступу України до Європейського Союзу.

Стан дослідження. У межах загальної теорії держави і права найбільш досліджено питання ефективності права, норм права та механізму правового регулювання. Меншою мірою увагу вчених спрямовано на вивчення окремих компонентів, що формують цілісне уявлення про властивість ефективності, фактори впливу та зміни. Ефективності норм адміністративного права та механізму правового регулювання

дослідницьку увагу на загальнотеоретичному рівні приділяли вітчизняні (В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, С. Горьова, С. Ківалов, М. Ковалів, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, О. Остапенко, В. Ортинський, П. Рабінович, О. Скакун, С. Сливка, М. Тищенко, І. Тацишин, Ю. Шемшученко), і зарубіжні вчені (Г. Бребан, Г. Кельзен, Д. Ронг, Дж. Тоусоз, Е. Тоффлер, Е. Шмідт-Ассманн).

Наукове обговорення охоплює аксіологічний, телеологічний, психологічний, економічний, інструментальний, системний аспекти ефективності правових феноменів. Чимало вчених справедливо зазначають, що проблематика ефективності правових явищ у юридичній науці не втрачає своєї актуальності. Ці обставини зумовлюють необхідність пошуку і вибору комплексних підходів до наукових досліджень, присвячених ефективності норм адміністративного права, з огляду на адаптацію законодавства України до вимог Європейського Союзу. Для підвищення ефективності адміністративного законодавства необхідні обґрунтовані наукові рекомендації, що ґрунтуються на відповідних дослідженнях.

Метою статті є вироблення теоретичних підходів до визначення ефективності застосування норм адміністративного права.

Виклад основних положень. У сучасному світі право вважається цивілізованим, загальнодоступним, надійним регулятором суспільних відносин. Однак для ефективного адміністративно-правового регулювання необхідна не менш ефективна правова політика. У зв'язку з цим сучасні потреби життєдіяльності соціуму, політичного керівництва, юридичної практики актуалізують проблеми ефективності адміністративно-правового регулювання права у контексті правової політики.

Ефективність не притаманна адміністративно-правовому регулюванню априорі, це сукупність багатьох внутрішніх властивостей і характеристик, критеріїв і умов, факторів зовнішнього середовища, особистісних властивостей суб'єктів, закономірностей і можливих випадковостей. Безумовно, прогнозування ефективності адміністративно-правового регулювання становить труднощі, однак для успішного розвитку і добробуту країни ці заходи потрібні.

Важливо зазначити, що ефективне адміністративно-правове регулювання може бути досягнуто на підставі норм адміністративного права за умови:

- примату права над політикою, коли в суспільстві дедалі частіше виявляється себе тенденція жити в умовах стабільності, загальноприйнятого порядку та передбачуваності;
- коли наявна для цього політична воля керівної еліти.

Сьогодні правова політика пов'язана з оптимізацією структури органів державної влади, переглядаються та коригуються питання, що стосуються повноважень і відповідальності державних органів виконавчої влади у напрямі посилення принципів поділу влади. Останнім часом відзначається зростання стратегічних нормативних актів: концепцій, доктрин, програм тощо. Ці державні документи є вдалим оптимізаційним ресурсом правової політики, спрямованої на підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання, заснованої на принципах правової держави, розвитку інститутів громадянського суспільства.

Ці процеси, з одного боку, виступають характеристиками сучасного адміністративно-правового регулювання, з іншого – об'єктами його впливу. Це означає, що ефективне адміністративно-правове регулювання не може бути сформовано виключно органами державної влади. Успіх і ефективність закладені у співпраці органів державної влади, інститутів громадянського суспільства, інших недержавних структур, наукових установ тощо.

Ігнорування невід'ємних прав і свобод особистості, соціальних цінностей, принципів прогресивного розвитку суспільства в процесі вибудовування ефективного адміністративно-правового регулювання спричинить неефективність як підставу для виявлення соціального невдоволення. Тому у розглянуту діяльність повинні бути закладені принципи соціальної спрямованості, активної участі цивільних структур, громадського контролю за діяльністю державних органів і посадових осіб в адміністративній сфері, соціальних гарантій, можливість для діалогу владних структур і різних груп суспільства. Це дасть змогу знаходити компроміс і необхідний баланс інтересів.

Водночас необхідний не тільки кількісний, але насамперед якісний підхід до реформування адміністративного законодавства з метою підвищення його ефективності. Наукові положення з цього питання повинні втілюватися у відповідні нормативно-правові акти.

На нашу думку, ефективність адміністративно-правового регулювання – це здатність відповідно до цілей сприятливо впливати на суспільні відносини. Практично складно сформулювати універсальне поняття ефективності адміністративно-правового регулювання, бо ті чи інші риси або властивості поняття неминуче знаходитимуться поза визначенням.

Головним у розмежуванні критеріїв і показників ефективності є розуміння того, що критерій визначає якісний стан об'єкта (у нашому

випадку – це ефективне соціальне управління взагалі), а показник – кількісне (наскільки, якою мірою ефективна конкретна норма адміністративного права).

Основними критеріями ефективності адміністративно-правових норм, що дають змогу (якісно) робити висновок про ефективність, є мета, засоби і результат правового регулювання. А показниками є різні позитивні варіанти їх співвідношення [1]. Ефективність адміністративно-правового регулювання залежить від комплексу умов, що стосуються і права, і сфери його дії.

Соціально-правовий досвід, накопичений за поточний рік, доводить, що поряд із безумовними досягненнями в цій галузі – суспільним визнанням і юридичним закріпленням пріоритету права в соціальних відносинах, закріпленням гуманітарних принципів у адміністративно-правовому регулюванні, пануванням важливих правових презумпцій, є проблеми, які мають системний характер. Це зумовлено тим, що у соціально-правовій сфері життя сучасного суспільства триває процес взаємного пристосування адміністративно-правових інститутів, з одного боку, і суб'єктів адміністративно-правових відносин, – з іншого. Пристосування інститутів до інтересів соціальних суб'єктів, яке характеризує їх ефективність, створює умови для оптимальної адаптації особистості і спільноти та їх самореалізації у правовій сфері. Їх адаптованість, своєю чергою, сприяє процесу інтеграції суспільства (порушення зазначеного принципу проявилися у подіях у Донецькій та Луганській областях).

В умовах пришвидшеної адаптації нових адміністративно-правових інститутів суспільства, у зв'язку з поглибленням асоціації України до Європейського Союзу, в основі формування негативних стереотипів процесу соціально-правової адаптації особистості і спільноти, які безпосередньо впливають на стан ефективності адміністративно-правового регулювання, – низка системно пов'язаних проблем (між зростанням потреб суб'єктів правовідносин і скороченням можливостей суспільства задовольняти ці потреби; між стійкістю колишніх установок і зразків соціально-правової поведінки і зміненою соціально-правовою реальністю; між правовою системою суспільства і тими суспільними відносинами, які повинні регулюватися правом; між позитивним правом і інститутами, які реалізують правовідносини; між позитивним правом і правосвідомістю суб'єктів правовідносин).

Процес впливу адміністративно-правового регулювання суспільних відносин на соціально-правову адаптацію особистості в наш

час розвивається переважно на мікрорівні соціальних інтеракцій, незалежно від спеціалізованих громадських і державних структур. Збільшується розрив між адміністративним правом як регулятором соціальних взаємодій і соціальним суб'єктом. У цих умовах ефективність адміністративного права набуває якості найважливішої ланки, що забезпечує стійкий зв'язок особистості і спільноти з правовою реальністю. Є пряма залежність між тим, як високо спочатку оцінюється ефективність адміністративно-правового регулювання соціальним суб'єктом, і тим, наскільки успішний процес його соціально-правової адаптації. З іншого боку, ефективність адміністративно-правового регулювання знаходиться в прямій залежності від характерних, історично сформованих рис процесу соціально-правової адаптації особистості, пов'язаних із реформуванням усіх державних інститутів, насамперед у сфері правоохоронної діяльності [2].

Процесу сучасного адміністративно-правового регулювання притаманний парадокс, сутність якого в тому, що чим більше соціальний суб'єкт адаптований до чинної правової системи, тим менш ефективною вона йому уявляється. Це означає, що адміністративно-правове регулювання в управлінському розумінні повинно розглядатися в тісному зв'язку з соціально-правовою інтеграцією – активною взаємодією соціального суб'єкта з правовою системою, її перетворенням з метою більш повного задоволення індивідуальних і колективних потреб.

Соціальні суб'єкти, складові структури сучасного суспільства, негативно оцінюючи ефективність діючої правової системи, проявляють негативізм до права як такого. Це положення закріплюється в негативних стереотипах процесу адміністративно-правового регулювання, що виникло за період із 2010 до 2014 рр. Тому правовідносини в Україні досі не стали фундаментальною основою регулювання суспільних відносин, а є недостатньо ефективним способом соціальної взаємодії.

Сьогодні на рівні соціальних спільнот і суспільства загалом не відбувається синергетичного ефекту від процесу соціально-правової адаптації їх членів, який повинен проявлятися у підвищенні рівня ефективності адміністративно-правового регулювання. Ефективність адміністративно-правового регулювання має багатофакторний характер, окремі фактори ефективності не можуть бути визнані вирішальними, вони взаємодіють системно, володіючи інтегральною синергетичною природою.

Практична постановка питань, пов'язаних із ефективністю адміністративно-правового регулювання, доцільна лише в тому випадку, коли йдеться про реальний ефект, який має застосування права в суспільних відносинах.

У сучасній юридичній науці питання про ефективність адміністративно-правового регулювання розроблено більшою мірою з уваги на нормативістський підхід. Завданням ж соціальної практики вимагають застосування до вирішення проблем ефективності права соціологічного підходу.

Практика державного управління у контексті адміністративно-правового регулювання доводить недостатню узгодженість із фундаментальними законами управління. Тому перспективи оптимізації управлінського впливу на процес адміністративно-правового регулювання повинні бути пов'язані з необхідністю врахування досягнень європейської управлінської науки в практичній діяльності. Зокрема, це проявляється у невиправданому дисбалансі соціальних і психологічних методів управління та їх відображенні у нормах адміністративного права [3].

Мета адміністративно-правового регулювання – закріплення у свідомості людей певної норми або системи норм, а також алгоритмів їх виконання. Але мета суб'єкта правовідносин у процесі адміністративно-правового регулювання – задоволення його найважливіших потреб.

Соціальна активність людини та соціальної спільноти спрямована не на дотримання норм, а на задоволення життєвих потреб, однак вони змушені постійно співвідноситися із зазначеними нормами. Саме на цій основі формується одна з головних суперечностей процесу адміністративно-правового регулювання: для його суб'єкта (суспільства) правова норма – це мета, яка забезпечує стабільність системи, для індивідуального або групового об'єкта адміністративно-правове регулювання – це засіб задоволення низки його потреб. Така суперечність – важлива умова поступального розвитку суспільства та удосконалення адміністративного законодавства. З іншого боку, поява нових потреб інституціоналізує їх у правових нормах, що ілюструється розвитком інформаційного права. Отож, відбувається процес зближення цілей адміністративно-правового регулювання і з боку об'єкта, і з боку її суб'єкта, що у кінцевому аспекті характеризує ефективність адміністративно-правового регулювання. У демократичному суспільстві, до створення якого прагне Україна, ці цілі повинні мати рівнозначний

характер. Ефективність адміністративно-правового регулювання в сучасних умовах повинна розглядатися не тільки як засвоєння і активне використання встановлених норм і алгоритмів поведінки, а розумітися як процес перебудови соціальної реальності соціальним суб'єктом з метою більш повного задоволення своїх потреб.

Ефективність адміністративно-правового регулювання як соціально-духовного регулятора є багатоаспектним феноменом, який може бути визначений в декількох ракурсах. Насамперед ефективність регулювання означає успішне здійснення ним свого духовного і соціального призначення в конкретній історичній період, здійснення панування, правових засад у суспільному житті, коли поведінка особистості, суспільні відносини, діяльність держави оцінюються з позицій права як справедливості, гуманізму, впорядкованості, передбачуваності, розумності, єдності свободи та відповідальності. Ефективність адміністративно-правового регулювання в психологічному ракурсі означає максимальне забезпечення ним можливості для соціально позитивної самореалізації особистості в конкретному суспільстві в певний історичний період, максимальний розвиток якостей та здібностей людини у відповідних культурно-історичних межах.

У широкому філософсько-антропологічному сенсі ефективність права – знаходження і здійснення правом осмисленого, безпечного, психологічно комфортного як для окремого індивіда, так і для суспільства загалом, способу розвитку особистості, забезпечення правом особистісного зростання і творчого функціонування людини в конкретному суспільстві. Автором розмежовуються ефективність права загалом як соціального і духовного регулятора, і ефективність конкретних норм права, які точніше в цьому контексті назвати нормами законодавства. Якщо ефективність адміністративно-правового регулювання як регулятора онтологічно, культурно-історично та психологічно зумовлена, то ефективність конкретних норм адміністративного законодавства залежить від принципово іншого комплексу чинників: політики держави у відповідній сфері відносин, економічних умов суспільного життя, формальної якості відповідних нормативних актів та їх конкретних приписів, роботи правозастосовних органів, відповідності норм суспільній думці, культурі та традиціям народу тощо. Розмежування ефективності адміністративно-правового регулювання і ефективності норм адміністративного законодавства не означає їх протиставлення, навпаки, найважливішою метою держави має стати забезпечення їх взаємозв'язку і взаємодоповнюваності.

Висновки. Процес адміністративно-правового регулювання в умовах негативного впливу неефективності правової системи має такі властивості, які в змозі змінювати не тільки окремі інститути права, а й правову систему загалом. Тому йому притаманні такі невід’ємні якості, які можуть істотно впливати на правову систему з метою її постійного вдосконалення. Системний підхід до оцінки перспектив оптимізації управлінського впливу на процес адміністративно-правового регулювання доводить, що найважливішою підсистемою управлінського впливу на досліджуваний процес є соціально-правова адаптація особистості та спільноти, яка відображає ефективність чинного права.

Найважливіша причина недостатнього впливу на ефективність адміністративно-правового регулювання полягає в тому, що досі її орієнтири чітко невизначені. Більшість дослідників не виділяють у сучасному адміністративному праві спеціального напрямку щодо питання адміністративно-правового регулювання соціально-правової адаптації громадян та їх об’єднань в умовах руйнування командно-адміністративної системи, яка виникла в Україні за останні 10 років та обслуговувала олігархічну економіку з елементами ринкової. Отже, найважливіша перспектива оптимізації управлінського впливу на процес соціально-правової адаптації через підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання полягає насамперед у вирішенні фундаментальної соціально-правової проблеми, що зводиться до формування виваженої, забезпеченої відповідною ресурсною базою і гуманітарно обґрунтованою метою, правової політики держави, заснованої на положеннях III розділу Угоди про Асоціацію України до Європейського Союзу. Водночас має бути переглянуто роль і місце процесу адміністративно-правового регулювання, який істотно впливає на ефективність правової системи.

1. Рабінович П. М. Норма права / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія: у 6 т. / голов. редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Українська енциклопедія, 2002. – Т. 4. – С. 189–190.

2. Скакун О. Ф. Теорія права та держави: підручник / О. Ф. Скакун. – 3-тє вид. – К.: Алерта, 2012. – 524 с.

3. Тимченко Г. В. Мета ефективного законодавства / Г. В. Тимченко // Наук. вісник Херсонського держ. ун-ту. – Херсон: ХДУ, 2013. – Вип. 3. – Т. 1. – С. 36–38.

Бондаренко В. А. Направления повышения эффективности административно-правового регулирования в контексте социальных изменений в Украине

Описываются теоретические подходы к определению направлений повышения эффективности административно-правового регулирования в контексте социальных изменений в Украине. Подчеркнута необходимость проведения исследования с точки зрения адаптации законодательства Европейского Союза к правовой системе Украины с позиции теории государства и права, административного права, социологии права. Правовая информация, заложенная в правовой норме, рассматривается как основа повышения социально-правовой активности личности.

Ключевые слова: норма права, административное право, административно-правовое регулирование, эффективность.

Bondarenko V. V. Directions of increasing efficiency of administrative and legal regulation in the context of social changes in Ukraine

The article deals with the theoretical approaches to defining ways of increasing the efficiency of the administrative and legal regulation in the context of social changes in Ukraine. The necessity of the study positions of theory of state and law, administrative law, sociology of law considering the legal information that is embodied in the law as the basis for improving socio-legal activity of the individual in terms of adaptation to EU legislation in the legal system of Ukraine is proved.

Today, legal policies associated with the optimization of the structure of state power, issues concerning the powers and responsibilities of government agencies towards strengthening the principles of separation of powers are revised and corrected. Strategic regulations, concepts, doctrines, programs have been growing.

These public records are a good resource of optimization legal policy aimed at improving the efficiency of administrative and legal regulation based on the principles of the rule of law, development of civil society. On the one hand, these processes are the characteristics of the modern administrative regulation, on the other – the objects of its influence. This means that effective administrative regulation cannot be formed exclusively by public authorities. The success and effectiveness are based on the collaboration of government, civil society and other non-government organizations, academic institutions and others. Ignoring the inalienable rights and freedoms, social values, principles of progressive development of society in the process of building an effective administrative and legal regulation will result not so much inefficiency as the basis for the expression of social discontent.

Key words: rule of law, administrative law, administrative and legal regulation, efficiency.

Стаття надійшла 25 грудня 2014 р.