

В. Бондаренко

Львівський державний університет внутрішніх справ,
канд. юрид. наук, доц.
кафедри іноземних мов

УМОВИ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ

© Бондаренко В., 2016

Розглянуто теоретичні підходи щодо визначення умов підвищення ефективності застосування норм адміністративного права у період адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу. Проаналізовано критерії ефективності, об'єктивні чинники, які впливають на ефективність застосування правових норм, засобів і методів галузевого регулювання.

Ключові слова: адміністративно-правова норма, механізм правового регулювання, ефективність, юридичні засоби.

В. Бондаренко

УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ

Рассмотрено теоретические подходы к определению условий повышения эффективности применения норм административного права в период адаптации национального законодательства к требованиям Европейского Союза. Проанализировано критерии эффективности, объективные факторы, влияющие на эффективность применения правовых норм, средств и методов отраслевого регулирования.

Ключевые слова: административно-правовая норма, механизм правового регулирования, эффективность, правовые средства.

V. Bondarenko

CONDITIONS OF EFFICIENCY OF APPLYING ADMINISTRATIVE AND LEGAL NORMS

The article deals with the theoretical approaches to the determination of the conditions of improving the efficiency of application of administrative and legal norms in the period of adaptation of national legislation to the requirements of the European Union. The efficiency criteria, objective factors influencing the efficiency of applying legal norms, means and methods of sectoral regulation are analyzed.

Key words: administrative and legal norm, mechanism of legal regulation, efficiency, legal means.

Постановка проблеми. Підвищення ефективності права – це важлива методологічна проблема, оскільки юридична наука досліджує не тільки те, що наявне в дійсності, але і вказує на те, що в ній повинно бути. На підставі цього розроблення концепції, критеріїв і умов ефективності правової політики становлять очевидний теоретичний інтерес і необхідне для практики. Успішність і благополуччя країни залежать від сукупності чинників, багато з яких або повністю містяться в

предметному полі права, або опосередковуються ним. У сучасному розвиненому, конкурентному світі держава може витримати боротьбу, лише якщо володіє ефективними правовими регуляторами та інститутами, що чітко функціонують, особливо у зв'язку з прагненням України вступити до Європейського Союзу.

Аналіз дослідження проблеми. На ефективності норм адміністративного права та механізму правового регулювання зосереджували свою дослідницьку увагу на загальнотеоретичному рівні вітчизняні науковці: 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, а також зарубіжні вчені: Г. Бребан, Г. Кельзен, Д. Ронг, Дж. Тоусоз, Е. Тоффлер, Е. Шмідт-Ассманн.

Науковці обговорюють аксіологічний, телеологічний, психологічний, економічний, інструментальний, системний аспекти ефективності правових феноменів. Багато авторів справедливо зазначають, що проблематика ефективності правових явищ не втрачає своєї актуальності для юридичної науки завжди. Ці обставини зумовлюють необхідність пошуку і вибору комплексних підходів до наукових досліджень ефективності норм адміністративного права з огляду на адаптацію законодавства України до вимог Європейського Союзу. Для підвищення ефективності адміністративного законодавства необхідні наукові рекомендації, обґрунтовані відповідними дослідженнями.

Мета статті – виробити теоретичні підходи щодо визначення умов ефективності застосування норм адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Характер взаємозв'язку адміністративно-правової норми з різними сторонами суспільного життя визначає ті умови, які забезпечують ефективність її дії. Ці умови можна розглянути з різних позицій, проаналізувати в різних аспектах. Погоджуючись з поглядами Ю. Тихомирова, найпродуктивніше класифікувати умови ефективності застосування адміністративно-правових норм на підставі, пов'язаних з елементами механізму дії права [1, с. 264]. З цієї позиції умови ефективності дії адміністративно-правової норми стосуватимуться, по-перше, самої норми; по-друге, діяльності правозастосовних органів; по-третє, особливостей правосвідомості й поведінки громадян, які дотримуються вимог правової норми або порушують їх. Умови, що стосуються самої норми, можна позначити як чинники досконалості законодавства, тобто відповідність адміністративно-правових норм тим загальним і конкретним соціально-економічним, ідеологічним, культурно-психологічним та організаційним умовам, у яких вони діятимуть.

Для виконання цих умов необхідно забезпечити підготовку і прийняття таких норм, які були б науково обґрунтовані, відповідали цілям розвитку законодавства на основі об'єктивних потреб суспільства. Підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм в інструментальному аспекті є частиною системи чинників загальнішого порядку, що детермінують використання норм права. Об'єктивні чинники не тільки безпосередньо впливають на ефективність адміністративного правозастосування, але і здатні посилювати або, навпаки, знижувати результативність цілеспрямовано використовуваних засобів.

Наступну групу умов ефективності застосування адміністративно-правових норм становлять чинники досконалості правозастосовної діяльності, які обґрунтував С. Коталейчук [2, с. 188–189]. Найдосконаліший закон, розрахований на правильне застосування державними органами, виявиться неефективним, якщо практика його застосування не відповідатиме поставленим вимогам.

Адміністративно-правозастосовна діяльність – складне явище, яке не зводиться до видання актів застосування права. Вона охоплює не тільки закріплену в процесуальних нормах процедуру провадження щодо адміністративних правопорушень, але і велику кількість неформальних зв'язків і відносин. Різні ланки адміністративно-правозастосовної підсистеми, посадові особи оцінюють стан правопорядку, виробляють свої позиції з питань застосування закону, висловлюють думки і впливають на думки інших осіб, які приймають рішення у конкретних справах, змінюють поточну практику, виступають з пропозиціями щодо вдосконалення законодавства. Увесь цей складний механізм матеріально-правових, процесуальних, організаційних, технічних та інших зв'язків і

відносин утворює правозастосовну діяльність, досконалість якої є однією з важливих умов ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади.

Досконалість закону і досконалість практики його застосування тісно пов'язані між собою. Законодавство і діяльність правозастосовних органів можна в певному аспекті розглядати як дві моделі, що взаємодіють: логічну (абстрактну) і динамічну (діючу), кожна з яких забезпечує дію іншої. Так, закон – це необхідний інструмент для виконання завдань, що стоять перед правозастосовними органами. Система правозастосовних органів (державний апарат, зокрема юстиція в широкому сенсі цього слова) використовує закон як модель своєї діяльності. Водночас і саму цю систему (юстицію) можна розглядати як засіб для досягнення цілей, поставлених законом. У контексті сказаного доцільно за аналогією створення експериментальної бази даних стану злочинності створити базу даних застосування адміністративно-правових норм, які регулюють притягнення до відповідальності за порушення у сфері адміністративної, митної, податкової, бюджетної, фінансової юрисдикції.

На думку В. Колпакова та О. Кузьменко, подвійна природа адміністративного правозастосування зумовлює те, що в процесі його здійснення забезпечується реалізація одночасно як соціальних, так і юридичних цілей [3, с. 49]. Внаслідок рівної значущості зазначених цілей ефективність застосування норм права постає як рівнева характеристика, яка відображає ступінь повноти реалізації юридичних і соціальних цілей в їхній єдності та гармонійному поєднанні. Водночас зв'язок між ефективністю адміністративного правозастосування та ефективністю застосовуваної норми, між ефективністю адміністративного правозастосування та ефективністю правового регулювання – лише опосередкований. Цілі застосування адміністративно-правових норм – і юридичні, і соціальні – специфічні, тому до критеріїв ефективності не можна зарахувати ні здатність адміністративного правозастосування забезпечувати досягнення мети застосовуваної норми, ні його здатність впливати на ефективність правового регулювання загалом.

Під час застосування адміністративно-правових норм можливі помилки, підміна вимог правових приписів розсудом посадових осіб; можливі ситуації, коли на практиці та або інша норма права взагалі не застосовується або застосовується обмежено. Якщо вимоги правових норм у процесі їх реалізації порушуються, знижується ефективність правового регулювання.

Головною умовою підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм у сфері державного управління є подальше зміцнення законності, боротьба з фактами порушення права, неправильного його застосування. Важливу роль у підвищенні рівня застосування адміністративного права відіграють роз'яснення та методичні рекомендації. Зазначені роз'яснення покликані сприяти ліквідації тих відхилень у практиці, які ускладнюють досягнення поставленої мети [4, с. 218].

Динамічне співвідношення адміністративно-правової норми й адміністративно-правозастосовної діяльності пояснюється тим, що вони по суті є інтерактивними елементами всієї соціальної системи, інструментами держави і суспільства, призначені для регулювання суспільних відносин і управління соціальними процесами. Це ще раз підкреслює ту думку, що ефективність дії адміністративно-правової норми основана на сукупній дії кількох умов, зокрема досконалості закону і практики його застосування.

Оцінивши під час дослідження ступінь ефективності правових норм або виявивши неефективність окремих норм, доводиться встановлювати причини слабкої дієвості юридичної регламентації або недостатньої ефективності застосування закону, виявляти шляхи і засоби підвищення ефективності тієї адміністративно-правової норми, яка не дає потрібного результату [3, с. 60–61].

До третьої групи умов, що забезпечують ефективність застосування адміністративно-правових норм, належить рівень правосвідомості та характер поведінки громадян, які дотримуються закону. На думку Д. Керімова, під правосвідомістю розуміють сукупність поглядів, переконань, оцінок, уявлень про право і законність, властивих суспільству в цілому або конкретній особі [5]. Ці умови охоплюють такі показники, як рівень знань закону, ступінь схвалення його громадянами, розвиненість навичок правового регулювання. Чим вищий рівень знань відповідних правових норм, чим більшою мірою позитивно оцінюються положення, що в них містяться, тим успішніше вони реалізуються і, відповідно, вища їхня ефективність. Ефективність дії правової норми можна оцінювати стосовно дотримання її в суспільстві загалом, у різних соціальних групах населення, а також конкретними категоріями осіб.

Отже, потрібно удосконалювати механізм застосування закону та додатково забезпечувати дотримання адміністративно-правової норми за допомогою таких заходів, які компенсували б виявлені дефекти правосвідомості. З огляду на засади юридичної деонтології, умови ефективності застосування адміністративно-правових норм, що полягають у високому рівні правосвідомості й навичках правової поведінки, тісно взаємозв'язані з іншими, згаданими вище умовами: досконалістю закону і досконалістю практики його застосування. Недосконалий закон навряд чи буде схвалено в громадській правосвідомості. Низький рівень суспільної правосвідомості може звести нанівець дію найдосконалішого закону. Поєднання всіх трьох умов воєдино забезпечує високу ефективність застосування адміністративно-правових норм [6, с. 103–104].

На ефективність застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади активно впливають різні умови зовнішнього середовища, під якими розуміють всілякі неправові чинники (механізми): економічні, політичні, культурні, екологічні, природні тощо. Закон повинен враховувати також вплив на регульовані ним відносини неправових чинників. Однак найбільше значення це питання має конкретно для ефективності застосування адміністративно-правових норм, оскільки у чинному законі тривалий час неможливо врахувати всі можливі чинники зовнішнього середовища, і пристосуватися до цих умов є завданням застосування адміністративно-правових норм. Саме неправові за характером механізми, взаємодіючи між собою, спричиняють відхилення від ідеального, регулятивного механізму, від цілей, які поставив законодавець, зумовлюють перехід від моделі, яку запропонував законодавець, до іншої, ламають законодавчу модель.

Отже, доцільно погодитися з Л. Завадською, яка ще у 1992 р. зазначала, що для найефективнішого застосування адміністративно-правових норм поведінка суб'єктів застосування повинна гармоніювати з іншими механізмами (економічними, політичними, культурними). В іншому випадку імплементація закону в суспільні відносини призведе лише до його адаптації, але не забезпечить реального впливу на суспільні відносини. Адаптований закон не може оновити суспільство [7, с. 238].

Критеріями соціальної ефективності застосування норм адміністративного права виступають, по-перше, рівень гарантування винесеним правозастосовним рішенням точної та повної реалізації суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасниками правовідносин, досягнутої на основі застосовуваної норми й індивідуально-владного припису, по-друге, соціальна корисність результату реалізації цих суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Водночас критерієм юридичної ефективності застосування норм адміністративного права є ступінь реалізації під час його виконання таких завдань: забезпечення настання юридичних наслідків за наявності передбачених застосовуваними нормами юридичних фактів; забезпечення необхідного ступеня визначеності змісту та міри суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, сформульованих в абстрактному вигляді застосовуваними нормами права; забезпечення державно-владного захисту прав і законних інтересів уповноважених суб'єктів, якщо ті звернулися з відповідним проханням до держави або коли захист, з погляду самої держави, є необхідністю; забезпечення невідворотності юридичної відповідальності й ефективності інших заходів державного примусу.

На думку І. Маріної, юридичні засоби забезпечення ефективного застосування норм права являють собою триєдину систему, до якої входять засоби нормування, гарантування і забезпечення техніко-юридичної досконалості адміністративно-правозастосовної діяльності та її результатів. Нормування відображає практику створення спеціальних юридичних інститутів, механізмів і процедур, які сприяють ефективному правозастосуванню. Гарантування відображає створення і реалізацію засобів, що забезпечують практичну дію (функціональність) таких інститутів, механізмів і процедур. Реалізація прийомів, правил, методів і засобів юридичної техніки відображає найвиправданішу з погляду практичної доцільності методику і технологію адміністративного правозастосування [8].

Доцільно погодитися з думкою В. Колпакова та О. Кузьменко, що результативність адміністративно-правового регулювання багато в чому залежить від ефективності правозастосовних актів. Включені в механізм правового регулювання, ці акти покликані забезпечити його чітку роботу. Правозастосовні акти є важливим засобом для досягнення мети (конкретної та перспективної), яка стоїть перед нормою адміністративного права. Отже, у правозастосовувача не може бути іншої, не передбаченої адміністративним правом, мети. Звідси вимірювати ефективність

правозастосовних актів слід так само, як і ефективність правових норм, зіставляючи фактично досягнутий результат їх дії з метою щодо відповідних норм [3, с. 61–62]. Проте не у всіх випадках можна говорити про соціальну ефективність актів застосування права. Все залежить від використаної адміністративно-правової норми, її змісту. Багато імперативних норм містять веління, що вимагають від правозастосовувача прийняти однозначне рішення. Наприклад, строки накладення адміністративного стягнення. Тут роль правозастосовувача зводиться до пасивного втілення у життя волі законодавця, не потрібно творчого підходу до реалізації цієї норми, а лише якісне її застосування.

Дієвість юридичних і неюридичних засобів підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм органами виконавчої влади виявляється значно зниженою саме внаслідок особливої конфігурації української суспільної свідомості в єдності трьох її складових – правової, політичної та моральної. Тому ефективність адміністративного правозастосування постає як результат впливу складної системи чинників. З одного боку, вона визначається якістю і змістом цілеспрямовано використовуваних засобів, з іншого боку – дією чинників, що об'єктивно виникають, опосередковують хід і результати адміністративного правозастосування. Причому системність впливу можна забезпечити тільки за умови реалізації юридичних і неюридичних засобів у їх взаємозв'язку і взаємодії. Юридичні засоби представлені засобами нормування, гарантування, а також техніко-юридичними прийомами, методами і правилами. Кожен із зазначених видів юридичних засобів характеризується специфічною функціональною спрямованістю, особливим місцем у системі підвищення ефективності функціонуванню адміністративних норм. Нормування відображає практику цілеспрямованого державно-владного регулювання, що сприяє ефективному застосуванню юридичних інститутів, механізмів і процедур, за допомогою їх закріплення та регламентації нормами позитивного права.

Юридичні гарантії не можна ототожнювати із засобами підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм. Вони постають як передбачені нормами позитивного права інструменти, реалізація яких на практиці забезпечує фактичну дію створених у процесі нормування юридичних інститутів, механізмів і процедур. Однак гарантування не можна зводити лише до нормативного закріплення системи юридичних заходів, оскільки воно передбачає також фактичну реалізацію таких заходів на практиці. Водночас механізми практичної реалізації юридичних гарантії сьогодні недостатньо ефективні внаслідок того, що, по-перше, основним суб'єктом реалізації таких гарантії, як і раніше, залишається держава, а недержавні суб'єкти не проявляють активності в їх провадженні, а по-друге, відсутній контроль з боку суспільства за діяльністю державних суб'єктів гарантування.

Правозастосовна техніка функціонально спрямована на забезпечення найефективнішої, з погляду практичної доцільності, методики і технології адміністративно-правозастосовної діяльності, однак через специфіку сучасних механізмів формування техніко-юридичних засобів, прийомів, методів і правил виявляється не здатною повною мірою реалізовувати своє призначення [9, с. 19–20].

Організаційні засоби підвищення ефективності застосування адміністративно-правових норм спрямовані на створення і вдосконалення формальних структур та інститутів, що виступають організаційною основою застосування права, а також на забезпечення необхідного ступеня узгодженості таких структур та інститутів. У сучасних умовах підсистема організаційних засобів не може бути високорезультативною у разі, якщо реалізуватимуть ці засоби тільки державно-владні суб'єкти. Пасивність організацій громадянського суспільства створює передумови для безконтрольного державного реформування системи формальних структур та інститутів, у межах якої застосовують норми права, і спричиняє цим істотне зниження ефективності цієї підсистеми. Оптимізація дії підсистеми організаційних засобів ефективного застосування адміністративно-правових норм можлива не завдяки подальшій реорганізації структур та інститутів, а завдяки відтворенню чинників, що сприяють їх адаптації до тих умов, у яких вони функціонують.

Висновки. Ефективність адміністративного правозастосування постає як результат впливу складної системи чинників: якості та змісту цілеспрямовано застосованих засобів, дії об'єктивних чинників, які опосередковують хід і результати адміністративного правозастосування, причому

системність впливу можна забезпечити тільки за умови реалізації юридичних (які представлені засобами нормування, гарантування, техніко-юридичними прийомами, методами і правилами) і неюридичних (організаційних) засобів у їх взаємозв'язку і взаємодії;

– нормування відображає практику цілеспрямованого державно-владного регулювання, що сприяє ефективному застосуванню юридичних інститутів, механізмів і процедур, за допомогою їх закріплення і регламентації нормами позитивного права;

– юридичні гарантії постають як передбачені нормами позитивного права інструменти, реалізація яких на практиці забезпечує фактичну дію створених у процесі нормування юридичних інститутів, механізмів і процедур;

– юридична техніка функціонально спрямована на забезпечення найефективнішої, з погляду практичної доцільності, методики і технології правозастосовної діяльності;

– організаційні засоби спрямовані на створення і вдосконалення формальних структур та інститутів, що виступають організаційною основою застосування права, а також на забезпечення належного ступеня узгодженості таких структур та інститутів. Оптимізація дії організаційних засобів можлива не у результаті подальшої реорганізації структур та інститутів, а завдяки відтворенню чинників, що сприяють їх адаптації до тих умов, у яких вони функціонують.

1. Тихомиров Ю. А. *Современное публичное право* : [учеб.] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Эксмо, 2008. – 448 с. 2. Коталейчук С. П. *Теорія держави та права* : [навч. посіб.] / С. П. Коталейчук. – К. : КНТ, 2009. – 320 с. 3. Колпаков В. К. *Адміністративне право України: підручник* / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 4. Цветков В. В. *Управління* / В. В. Цветков // *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, 2004. – Т. 6. – С. 218–219. 5. Керимов Д. А. *Законодательная техника: научно-метод. и учеб. пособ.* / Д. А. Керимов. – М. : Норма-Инфра-М, 1998. – 127 с. 6. Сливка С. С. *Юридична деонтологія: [підруч.]* / С. С. Сливка. – Вид. 3-тє, перероб. і доп. – К. : Атіка, 2008. – 296 с. 7. Завадская Л. Н. *Механизм реализации права* / Л. Н. Завадская. – М. : Наука, 1992. – 288 с. 8. Марина И. Н. *Средства повышения эффективности применения норм права* : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 “Теория государства и права; история правовых учений” / И. Н. Марина. – М., 2009. – 24 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/sredstva-povysheniya-effektivnosti-primeneniya-norm-prava>. 9. Дутко А. О. *Юридичні конструкції та їх використання в законотворчій практиці України* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дутко Альона Олександрівна. – Львів, 2010. – 229 с.

REFERENS

1. Tykhomyrov Yu. A. *Sovremennoe pablychnoe pravo (Modern public law)*. Moscow, Eksmo Publ., 2008, 488 p. 2. Kotaleychuk S. P. *Teoriya derzhavy ta prava (Theory of state and law)*. Kiev, CST Publ., 2009, 320 p. 3. Kolpakov V. K. *Administratyvne pravo Ukrayiny (Administrative law of Ukraine)*. Kiev, Jurincom Inter Publ., 2003, 544 p. 4. Tsvyetkov V. V. *Upravlinnya [Management]*, National Academy of Sciences of Ukraine, Institute of state and law. V. M. Koretsky, Kyiv, Ukrainian encyclopedia, 2004, Vol. 6, pp. 218–219. 5. Kerimov D. A. *Zakonodatel'naja tehnik (Legislative technique)*, Moscow, Norma-Infra-M Publ., 1998, 127 p. 6. Slyvka S. S. *Yurydychna deontolohiya (Legal ethics)*, Kyiv, Atika Publ., 2008, 296 p. 7. Zavadskaja L. N. *Mehanizm realizacii prava (The mechanism of realization of the right)*. Moscow, Nauka Publ., 1992, 288 p. 8. Marina I. N. [Sredstva povyshenijaj effektivnosti primenenija norm prava Kand. Diss.] [Means of improving the effectiveness of law Kand. Diss.]. Moscow, 2009, 24 p. Available at: <http://www.dissercat.com/content/sredstva-povysheniya-effektivnosti-primeneniya-norm-prava>. 9. Dutko A. O. [Yurydychni konstruktsiyi ta yikh vykorystannya v zakonotvorchiy praktytsi Ukrayiny Kand. Diss.] [Legal structure and their use in the legislative practice of Ukraine Kand. Diss.]. Lviv, 2010, 229 p.