

ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НОРМИ: ПЛЮРАЛІСТИЧНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ КАТЕГОРІЇ

EFFICIENCY OF THE ADMINISTRATIVE LAW: A PLURALISTIC APPROACH TO DETERMINING THE CONTENT OF THE CATEGORY

Шахов С.В.,
народний депутат України

У статті на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначається зміст категорії «ефективність адміністративно-правової норми». Автор переконує, що оцінювати ефективність норми адміністративного права насамперед необхідно за її придатністю забезпечувати реалізацію прав і свобод людини в публічній сфері (людноцентричний аспект). При цьому, на думку автора, найбільш цілісним є погляд на ефективність адміністративно-правової норми також з точки зору економічного, політичного, психологічного, аксіологічного, цільового, утилітарного, поведінкового та конфліктного аспектів. Зауважено, що, безумовно, ефективність норми адміністративного права, з огляду на надзвичайну багатоаспектність цієї категорії, може одержувати й інші грані та контексти, про які автор або не згадує, або вважає їх другорядними. Автор вважатиме виконаною свою наукову задачу, якщо викладене викличе у читача інтерес і бажання дискутувати.

Ключові слова: норма адміністративного права, аспект, ефективність, категорія, соціальна цінність.

В статье на основании обобщенного анализа научных и публицистических источников определяется содержание категории «эффективность административно-правовой нормы». Автор утверждает, что оценивать эффективность нормы административного права в первую очередь необходимо по ее пригодности обеспечивать реализацию прав и свобод человека в публичной сфере (человекоцентрический аспект). При этом, по мнению автора, наиболее целостным является взгляд на эффективность административно-правовой нормы также с точки зрения экономического, политического, психологического, аксиологического, целевого, утилитарного, поведенческого и конфликтного аспектов эффективности. Замечено, что, безусловно, эффективность нормы административного права, учитывая чрезвычайную многоаспектность этой категории, может получать также другие грани и контексты, о которых автор или не упоминает, или считает их второстепенными. Автор будет считать выполненной свою научную задачу, если изложенное вызовет у читателя интерес и желание дискутировать.

Ключевые слова: норма административного права, аспект, эффективность, категория, социальная ценность.

In the article on the basis of a generalized analysis of scientific and publicistic sources the content of the category "effectiveness of the administrative law" is determined. The author argues that to evaluate the effectiveness of the norm of administrative law first of all it is necessary to ensure the realization of human rights and freedoms in the public sphere (human-centered aspect) by its suitability. At the same time, according to the author, the most holistic view on the effectiveness of the administrative law is from the point of view of the economic, political, psychological, axiological, targeted, utilitarian, behavioral and conflict aspects of efficiency. It is noticed that unconditionally the effectiveness of the norm of administrative law, given the extreme multidimensionality of this category, can also receive other facets and contexts, which the author either does not mention or considers them to be secondary. The author will consider his scientific task accomplished, if the foregoing arouses the reader's interest and desire to discuss.

Key words: rule of administrative law, aspect, efficiency, category, social value.

Сучасна теоретико-правова наука характеризує поняття «ефективність» у кількох варіантах: 1) визначення ефективності як співвідношення між метою та фактично досягнутим результатом; 2) функціонально-цільовий або причинно-функціонально-цільовий підхід; 3) тлумачення ефективності як здатності приводити суспільні відносини до позитивних результатів [1, с. 7; 2, с. 95]. Фактично в межах цих підходів і формується більшість точок зору на категорію «ефективність» у праві.

Так, наприклад, про ефективність права загалом розмірковує С.І. Пунченко, який стверджує, що ефективність права невід'ємно включає соціальний складник, різні форми соціального вираження і не може повно оцінюватися поза своїм соціальним контекстом. Водночас вчений визнає, що ефективність права, іманентно включаючи соціальні характеристики, не обмежується ними, а має також спеціально-юридичні, аксіологічні, психологічні, політичні, економічні аспекти. Проте С.І. Пунченко переконаний, що саме соціальна ефективність є найважливішим різновидом ефективності права, що характеризує розвиток національного права в конкретний історичний період [3, с. 10].

На думку вченого, соціальна ефективність права може бути визначена у вузькому і широкому сенсі. У вузькому сенсі – це досягнення за допомогою правового впливу соціальних цілей, досягнення соціально значущих позитивних результатів за допомогою правових засобів, закріплених у законодавстві. У широкому сенсі – забезпечення за допомогою права соціально корисного і гармонійного існування особистості, соціальних, етнічних груп; забез-

печення результативної взаємодії особистості, соціальних спільнот і суспільства загалом у рамках цього правопорядку; успішне здійснення за допомогою права соціально корисної активності за мінімізації неконструктивної громадської конфліктності [3, с. 10].

При цьому доречними є зауваження С.І. Пунченка про те, що соціальна ефективність права являє собою багатоаспектний соціальний феномен і включає: забезпечення за допомогою права соціально корисних форм колективної та індивідуальної поведінки; створення правом умов для соціальної самореалізації та соціальної адаптації індивідів, задоволення за допомогою норм права потреб та інтересів членів суспільства; створення правом умов для гармонійного співіснування соціальних, зокрема етнічних, груп; гармонійне поєднання права з іншими регуляторами, з груповими, корпоративними нормами, ефективну взаємодію державно-правового регулювання і громадського саморегулювання; зведення до мінімуму рівня неконструктивної соціальної конфліктності за збереження соціальної конкуренції [3, с. 10–11].

Своєю чергою С.О. Жинкін також зауважує, що визначення ефективності права вимагає плюралістичного підходу [4, с. 49], проте уявлення про соціальний аспект ефективності права, на відміну від С.І. Пунченка, дослідником не гіпертрофується. Іншими словами, вчений наполягає на тому, що говорити про ефективність права в межах лише так званого соціального контексту не є виправданим. На його думку, ефективність перш за все можна розглядати в контексті виконання правом свого соціально-духовного

призначення, яке реалізується через здійснення правом своїх функцій. У такому разі можна виділяти, як стверджує С.О. Жинкін, регулятивну ефективність права, охоронну ефективність права, виховну ефективність права, ціннісну, загальнокультурну ефективність.

На переконання дослідника, ефективність права як соціально-духовного регулятора означає стосовно конкретної людини стійкий і результативний вплив права на психічні процеси, на внутрішній світ, результативне забезпечення правом соціально позитивної самореалізації індивіда. Загалом він пропонує розглядати ефективність права як успішне «обслуговування» ним суспільного розвитку, дієве регулювання соціального життя і психічних процесів, що супроводжують соціальне життя, як забезпечення правом спадкоємності соціально-культурних цінностей і разом з тим соціального, духовного, культурного, економічного та іншого динамізму.

На думку вченого, ефективність може бути також розглянута в широкому соціально-філософському сенсі як знаходження безпечного, такого, що постійно вдосконалюється, вигідного для окремих індивідів і суспільства загалом способу соціального існування людини. Таким чином, як правильно підкреслює С.О. Жинкін, поняття ефективності права надзвичайно багатоаспектне, що має сприяти більш глибокому і повному розумінню такого соціального, психологічного та правового феномена [5, с. 35].

Разом з тим С.О. Жинкін цілком слушно наголошує, що ефективність права як духовного і соціального інституту слід відмежовувати від ефективності конкретних норм законодавства (норм права позитивного, як уточнює сам учений). При цьому у контексті своїх думок щодо ефективності норм законодавства дослідник акцентує, що вона також є явищем багатоаспектним. Він стверджує, що така ефективність може бути розглянута в таких аспектах:

1. Духовний аспект – ефективність норм законодавства означає відповідність нормативних приписів основоположним духовним принципам соціального, зокрема правового, життя: ієрархічності, взаємності, справедливості, гуманності тощо.

2. Телеологічний аспект – ефективність трактується і досліджується як співвідношення поставлених законодавцем цілей і настанням реальних результатів.

3. Утилітарний аспект – ефективність позначається настанням передбачених правових наслідків, змін у соціальному, економічному, політичному житті з найменшими втратами часу, матеріальних та організаційних ресурсів.

4. Ціннісний аспект – норма законодавства вважається ефективною, якщо вона закріплює і захищає прийняті духовні і соціальні цінності, зокрема порядок, свободу, власність, працю тощо.

5. Конфліктний аспект – у цьому контексті норма або нормативний акт загалом можуть вважатися ефективними, якщо їх реалізація призводить до зниження рівня конфліктності, зниження актів соціального, зокрема державного, примусу.

6. Діяльнісний аспект – норма законодавства вважається ефективною, якщо максимально сприяє позитивній правовій активності (соціально адекватній самореалізації індивіда), максимально перешкоджає антигромадській поведінці.

7. Психологічний аспект – ефективність норми законодавства означає її прийняття суспільною свідомістю, її «легітимність», солідарність людей з нею.

8. Антропологічний аспект – ефективність норми законодавства, групи норм або нормативного акта означає їх відповідність і успішну взаємодію з комплексом основних якостей особистості [5, с. 34–35].

Слід відзначити, що подібний комплексний погляд на природу ефективності правових норм не є узвичаєним як для радянської (особливо для неї), так і сучасної

юридичної літератури, у тому числі і галузевої. Зокрема, В.М. Кудрявцев вважає, що під ефективністю правових норм розуміється співвідношення між фактично досягнутим результатом їх дії і мети, для досягнення якої ці норми були прийняті [6, с. 22]. Не погоджувався із таким підходом В.М. Баранов, який вважав, що подібні варіанти визначення ефективності правових норм потребують деяких уточнень [7, с. 284]. Як зазначав учений, перш за все не можна не взяти до уваги висловлене в літературі суттєве зауваження про те, що відношення між фактично досягнутим результатом і метою є формулою для вимірювання ефективності норм права, а не сама її ефективність. І справді, таке визначення ефективності норм права, відповідаючи вимогам практичної застосовності, не розкриває соціальну сутність цього складного функціонально-цілового явища.

В.М. Баранов підкреслював, що родовим для ефективності норм права є поняття «властивість», а не «відношення», оскільки ефективність – саме властивість, а не стан правової норми. Можна, як справедливо стверджує В.М. Баранов, вести мову про стан реалізації цієї властивості юридичних норм, але не визначати його через філософське поняття «стан», яке в юридичній літературі саме є маловивченим [7, с. 284].

Абсолютно солідарні ми з В.М. Барановим і в тому, що в зазначеній дефініції не проводиться чітка відмінність між поняттями «ефективність» і «ефект». Як відомо, негативним може бути в деяких випадках лише ефект дії норми права, на відміну від якого ефективність норми права є саме позитивна результативність її впливу, внаслідок чого про неї можна вести мову лише в разі переважання позитивних наслідків її реалізації над негативними [7, с. 284]. Іншими словами, далеко не кожен ефект (результат) дії правової норми ефективний і має позитивне значення.

Разом з цим В.М. Баранов визнавав, що навряд чи можна охарактеризувати ефективність норми права без урахування соціальних витрат, що призвели до позитивного результату, що також має відображати існування різних ступенів (рівнів) ефективності, бо в кожен такий момент ефективність будь-якої норми права має конкретну ступінь [7, с. 286]. Таким чином, на думку В.М. Баранова, ефективність правової норми – це така властивість, яка виражає міру її придатності своєчасно за певних соціальних витрат викликати досягнення конкретного науково обгрунтованого позитивного результату [7, с. 286–287].

Аналізуючи запропонований варіант розуміння досліджуваної категорії, відзначимо, що В.М. Баранов вважав за необхідне в аспекті визначення ефективності правової норми вести мову про важливість врахування такого фактора, як час ефективності дії норм, а точніше своєчасна зміна фактичного стану суспільних відносин під впливом дії правової норми в бік досягнення науково обгрунтованої мети цієї норми. З таким підходом важко не погодитися, бо справді, правова норма дуже часто втрачає свою значимість під впливом низки факторів соціально-економічного чи політичного характеру, при цьому встигнувши (або не встигнувши, або не в повному обсязі) вплинути на певний тип суспільних відносин.

Наприклад, як відомо, санкції Кодексу України про адміністративні правопорушення за керування транспортним засобом у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння мають тенденцію до систематичного посилення. Таке посилення відбувається практично щороку, а законодавець, вносячи все нові і нові пропозиції, намагається встигнути позитивно вплинути на стан адміністративно-правового регулювання цього виду правових відносин. Однак зазначені суспільні відносини зазнали певного впливу з боку інших соціальних явищ, наприклад, таких як корупція або правовий нігілізм, у результаті яких окремі суб'єкти або ж пристосувалися до «специфіки» застосування цієї норми з боку уповноважених суб'єктів, або свідомо її не

виконують, вважаючи, що відповідальність за її порушення може і не настати, зважаючи на низку причин (зокрема, як вони припускають, через непрофесіоналізм або ж корумпованість правозастосовувача). Як результат статистика вчинення зазначених адміністративних проступків неухильно зростає, а такі суспільні відносини, які регулюються адміністративним правом, хоча і піддаються впливу з боку адміністративно-деліктних правових норм, але або не трансформуються під їх впливом взагалі, або їх модернізація відбувається вкрай повільно, що істотно знижує ефективність відповідних норм адміністративного права.

Не зовсім поділяли погляди вчених-правників на ефективність як співвідношення поставлених цілей і будь-яких досягнутих результатів й інші вчені. Наприклад, А.С. Пашков і Л.С. Явич, які відзначали, що неправильно будь-який ефект дії норми змішувати з її соціальною ефективністю, яка передбачає досягнення об'єктивно необхідного і соціально корисного результату. Такий результат може мати місце лише тоді, коли сама мета норми правильно відображає об'єктивні закономірності розвитку суспільства. Якщо мета норми визначена неправильно, то її досягнення зовсім не свідчатиме про соціальну ефективність дії правової норми. Як зауважували теоретики права, цільовий момент, який включає елемент суб'єктивного відображення дійсності, не може бути у всіх випадках основним і об'єктивним критерієм ефективної правової норми. Ставлення результату до мети не є єдиним показником ефективності правової норми, тому що буває ситуація, за якої така мета досягається поза безпосереднім зв'язком з дією досліджуваної норми. У такому разі ми стикаємося з явно уявною ефективністю норми [8, с. 41].

Натомість Ф.Н. Фаткуллін та Л.Д. Чулюкін, хоча й розглядають ефективність норми права загалом, проте ставлять питання й про можливість визначення ефективності її складових елементів, розмірковуючи, наприклад про неефективність санкцій та диспозицій [9, с. 27]. Однак ми погоджуємось із В.М. Кудрявцевим, В.І. Никитинським, І.С. Самошенко та В.В. Глазиріним у тому, що незважаючи на той факт, що ефективність правових норм значною мірою залежить від якості їх структурних елементів, проте первинним елементом діючої правової матерії є сама правова норма і саме вона має специфічні особливості, що дають змогу використовувати право як цілеспрямований регулятор суспільних відносин. Виходячи з цього, саме правові норми загалом, а не їх структурні елементи переслідують конкретні соціальні цілі, за ступенем досягнення яких можна судити про ефективність дії правових рішень, а що стосується «ефективності» або ж «неефективності» її структурних компонентів, то, як правильно підкреслюють В.М. Кудрявцев, В.І. Никитинський, І.С. Самошенко та В.В. Глазирін, у цьому разі точніше було б говорити про переваги і недоліки структурних елементів правових норм, при цьому не користуючись терміном «ефективність» [6, с. 25–26].

Слід також зазначити, що за радянських часів досить поширеною була думка про те, що дія права можлива лише за умови його реалізації. Іншими словами, право не може мати самостійної ефективності. Наприклад, І.Я. Дюрягін відзначав, що більш правильно говорити про ефективність діяльності, врегульованої правом, а точніше про ефективність реалізації правових норм і в цьому сенсі про ефективність дії права, тобто правових норм і правових актів [10, с. 129]. До речі, в наш час ефективність реалізації норм адміністративного права досліджує І.В. Болочан, яка вважає, що «...слід відрізняти ефективність щодо будь-якої з інших правових категорій та ефектив-

ність реалізації». На думку вченої, ефективність реалізації норм адміністративного права пов'язана з ефективністю нормотворчості та ефективністю правового регулювання загалом. Крім того, ефективність саме реалізації галузевих норм завжди безпосередньо пов'язана з суб'єктом реалізації, точніше з його поведінкою, адже саме завдяки останній норма втілюється у життя, абстрактні положення норми стають конкретними правовідносинами, а ефективність може бути полярною (і позитивною, і негативною одночасно) стосовно різних суб'єктів адміністративного права. І.В. Болочан вважає, що ефективність реалізації адміністративно-правових норм – це відносний показник позитивного та негативного результату дії норми для суб'єкта нормотворення та конкретних суб'єктів втілення адміністративно-правових норм у життя, пов'язаний із специфічною метою, суб'єктивними мотивами здійснення відповідної поведінки конкретними суб'єктами реалізації [11, с. 28].

На наш погляд, вчена-адміністративіст припускається вище вже описаної помилки в ототожненні слова «ефективність» та «ефект», припускаючи, що показником ефективності дії адміністративно-правової норми вважаються як позитивні, так і негативні наслідки. Цим самим І.В. Болочан, як нам вбачається, дещо спотворює реальний зміст категорії «ефективність», допускаючи її аналіз через ознаки іншої, діаметрально протилежної характеристики дії норм адміністративного права – «неефективність».

Крім того, на наше переконання, дія норм адміністративного права не обмежується лише їх реалізацією (виконанням, додержанням, використанням та застосуванням), оскільки ми поділяємо точку зору тих вчених, які вважають, що «дія це не завжди ще реалізація права, але у всіх випадках юридична можливість такої реалізації» [12, с. 171]. Інакше кажучи, дія адміністративного права в розглянутій якості далеко не завжди може бути зафіксованою за допомогою його реалізації. Такі форми дії характерні, наприклад, для багатьох норм адміністративного права, мета яких зводиться до забезпечення демократичних прав та свобод особи в публічній сфері (право на доступ до публічної інформації, право на звернення до суб'єкта публічної адміністрації, право на звернення до адміністративного суду тощо). Будучи можливістю певної поведінки, так би мовити в межах його розсуду, право суб'єкта знаходиться в розпорядженні його носія, який може користуватися правом або не користуватися ним, тобто забезпечувати можливий правовий ресурс своєї участі в конкретних суспільних відносинах за допомогою диспозитивного інструментарію адміністративного права¹.

У межах адміністративного права аспекти ефективності окремих його норм вивчає також і О.С. Рогачова, яка на доктринальному рівні досліджує ефективність норм адміністративно-деліктного права. Вчена-адміністративіст, як і вже згадані деякі теоретики права (наприклад, С.О. Жинкін та ін.), пропонує розглядати зазначену ефективність одразу в декількох аспектах, зокрема таких:

1) цільовий аспект – це співвідношення між цілями норми адміністративно-деліктного права і реальними результатами її застосування;

2) соціальний аспект ефективності норми адміністративно-деліктного права – це відповідність норми адміністративно-деліктного права соціальним інтересам. Він зумовлений правильним визначенням мети адміністративного стягнення, вибором його виду і змісту, спрямованого на зниження рівня соціально шкідливої конфліктності у сфері відносин щодо встановлення і застосування адміністративної відповідальності;

3) економічний аспект ефективності норм адміністративно-деліктного права виражається в забезпеченні економічної вигоди для держави норм адміністративно-деліктного права. Настання наслідків у вигляді призначення адміністративного стягнення має відбуватися з наймен-

¹ У цьому контексті дуже цікавими уявляються слова Ж. Карбоньє, який відзначав, що ефективність закону, який забезпечує свободу дії, полягає не в дії, а в самій свободі, а саме у можливості обрати будь-який допустимий варіант дії. Такий закон, як стверджував французький правник, завжди має невидиму ефективність завдяки своєму психологічному впливу на людей [13, с. 6–7; 6, с. 28].

шими витратами організаційних, матеріальних, часових ресурсів;

4) психологічний аспект ефективності норми адміністративно-деліктного права виражається в тому, що вони впливають перш за все на самого правопорушника, а також у тому, щоб через комунікативний устрій суспільних відносин за допомогою емоційних навантажень сформулювати в інших осіб адекватну позицію щодо усвідомлення: вчиняти або не вчиняти ті чи інші адміністративно карані діяння. У зв'язку з цим психологічний аспект ефективності включає також ступінь формування у конкретних індивідів і їх груп активної громадянської позиції, бажання добровільно виконувати, дотримуватися, використовувати і застосовувати ті чи інші норми [14, с. 11–12].

Загалом підтримуючи шановану вчену у її роздумах з цього приводу, зауважимо, що, на наше переконання, ефективність норм адміністративного права не обмежується запропонованими О.С. Рогачовою площинами, оскільки не менш важливим (особливо за сучасних умов) є врахування також ціннісних та антропологічних характеристик результативності адміністративно-правового впливу. Іншими словами, необхідним для визначення ефективності норми адміністративного права та права загалом є, з одного боку, визначення зв'язку між соціальною цінністю права та досягнутими результатами адміністративно-правового регулювання, а з іншого – аналіз співвідношення вказаних результатів з реальним станом реалізації адміністративно-правового статусу особи, забезпеченням, захистом її прав та свобод та рівнем виконання нею обов'язків.

Привертає увагу й запропонована вченою класифікація норм адміністративно-деліктного права за різноманітними критеріями. Так, О.С. Рогачова вбачає за доцільне класифікацію ефективності норм адміністративно-деліктного права проводити, виходячи з тих самих підстав, що і класифікацію норм адміністративно-деліктного права. На її переконання, оскільки норми адміністративно-деліктного права за призначенням поділяються на матеріальні і процесуальні, доцільно говорити про відмінності і в ефективності матеріальних та процесуальних норм адміністративно-деліктного права.

Своєю чергою, як вказує вчена-адміністративіст, класифікація норм адміністративно-деліктного права за дією в часі дає змогу виділити такі види ефективності норм адміністративно-деліктного права: а) безпосередній; б) перспективний; в) ретроспективний. При цьому класифікація норм адміністративно-деліктного права за дією в просторі дає змогу виділити ефективність норм адміністративно-деліктного права на території федерації в цілому і на території суб'єктів федерації зокрема, а класифікація норм адміністративно-деліктного права за колом осіб дає змогу виділити ефективність норм адміністративно-деліктного права, що регулюють адміністративну відповідальність фізичних осіб, іноземних громадян та осіб без громадянства, посадових та юридичних осіб.

Окремо від зазначених критеріїв класифікації О.С. Рогачова на підставі вивчення соціальної зумовленості норми адміністративно-деліктного права, адекватності відображення нею об'єктивних потреб і відповідності законодавчим нормам розвитку адміністративно-деліктних правовідносин визначає потенційну (прогнозовану) і реальну (фактичну) ефективність.

Виділяє вчена також рівні ефективності норм адміністративно-деліктного права, зокрема такі: 1) ефективність норм адміністративно-деліктного права; 2) ефективність норм адміністративно-деліктного права суб'єктів федерації; 3) ефективність окремої норми адміністративно-деліктного права. І на завершення аналізу класифікації зазначеного різновиду адміністративно-правових норм залежно від форм їх реалізації і характеру О.С. Рогачова окреслює ефективність дотримання, виконання, використання і застосування норм права [15, с. 223–224].

Варто відзначити, що запропонована О.С. Рогачовою класифікація загалом сформована на відповідних класифікаційних моделях, побудованих теорією права. Так, наприклад, дослідники виділяють реальну і потенційну, інструментальну і соціально-економічну, юридичну та соціальну ефективність правових норм тощо [6, с. 48–52]. Варто зазначити, що саме остання класифікація й отримала найбільшу підтримку та поширення в юридичній науці, однак при цьому окремими авторами відповідно до факторів (економічних, соціальних, юридичних тощо), які впливають на досягнення ефекту, планованого законодавцем, а також сферами, в яких досягається ефект, цю класифікацію наповнюють також і іншими різновидами. Зокрема, виділяють:

1. Соціальну ефективність, що впливає з відповідності юридичних приписів соціальним потребам (це і потреби суспільного розвитку загалом, і потреби окремих соціальних груп).

2. Політичну ефективність, яка залежить від того, наскільки конкретні норми законодавства сприяють досягненню цілей і завдань держави, наскільки вони забезпечують виконання державою своїх функцій.

3. Спеціально-юридичну ефективність – виражається перш за все в неухильному дотриманні і виконанні такої норми або в її широкому використанні.

4. Психологічну ефективність норм законодавства, пов'язану з характером і ступенем впливу норми на особистість людей, її структуру, на психічні процеси тощо. Психологічна ефективність норми може розглядатися і як ступінь її психологічного прийняття, ступінь її сприйняття і солідаризації з нею.

5. Виховну ефективність правозастосовних актів. Саме успіх виховного впливу права зрештою визначає ефективність його регулятивного, охоронного впливу, ефективність конкретних норм законодавства [5, с. 60–61].

Продовжуючи дослідження порушеної проблематики, слід зауважити, що в площині ефективності іншого, більш складного (ніж правова норма) правового явища, а саме правового регулювання, вчені-юристи також, як правило, висловлюють загалом традиційні погляди. Так, на думку М.І. Козюбри, ефективність правового регулювання – це його спроможність приводити до максимально можливих позитивних результатів за рахунок обґрунтованих, розумних і доцільних витрат та обмежень [16, с. 98]. Своєю чергою І.О. Галаган під ефективністю правового регулювання розумів досягнення певних соціально корисних результатів за допомогою правозастосовної діяльності органів держави та їх посадових осіб [17, с. 20]. Натомість М.В. Цвік, О.В. Петришин та Л.В. Авраменко вважають, що ефективністю правового регулювання є зумовлена його організацією конкретна міра результативності правового регулювання, яка виявляється у певному співвідношенні між очікуваними та фактичними наслідками дії права на суспільні відносини [18, с. 223].

Р. І. Байгутлін вказує, що правове регулювання ефективне, коли закріплені у відповідних джерелах правила реалізуються (втілюються) в поведінці конкретних учасників суспільних відносин [19, с. 5]. Із вказаною думкою ми загалом погоджуємося, оскільки, як уже відзначалося у роботі, обов'язковість права залежить від морально-психологічного ставлення адресата правової норми до останньої, його сприйняття норми права як обов'язкової до виконання. Ефективність норми залежить не тільки від рівня її спроможності забезпечувати можливість реалізації особою своїх прав, але й від рівня виконання покладених на неї обов'язків. Інакше кажучи, ефективність правової норми (поряд з іншими критеріями) визначається ступенем (достатністю, повнотою тощо) реалізації правового статусу суб'єкта права.

На переконання Н.О. Рибалко та С.М. Балабана, під ефективністю адміністративно-правового регулювання

можна розуміти міру внеску реальної дії норм права в усунення соціальних протиріч та сприяння в реалізації конструктивного людського потенціалу, що досягається на підставі оптимізації функціонування суспільних відносин у сфері державного управління. До таких відносин, зокрема, належать: а) відносини між фізичними або юридичними особами, які звернулися до суб'єкта публічної адміністрації з вимогою забезпечити їхні публічні права і свободи, в цьому разі суб'єкт публічної адміністрації не може діяти владно щодо об'єкта управління, бо є зобов'язальним перед ним; б) відносини між суб'єктом публічної адміністрації та фізичними й юридичними особами, які порушують права і свободи третіх осіб, інтереси громадянського суспільства та держави [20, с. 153].

Слід відзначити, що у роздумах Н.О. Рибалко та С.М. Балабана яскраво простежується теза про пов'язаність ефективності правового регулювання з показниками соціальної конфліктності. Вказаний підхід ще в радянський час розвивався В.В. Лазаревим, який під час дослідження ефективності правозастосовчої діяльності вказував, що однією з цілей правозастосовчої діяльності є задоволення інтересів сторін у конкретній юридичній справі. Однак не завжди інтереси учасників правозастосовчого процесу збігаються. Тому незалежний і незацікавлений у результаті справи правозастосовчий орган, як зауважував учений, прагне до усунення соціального конфлікту, і від того наскільки йому це вдається визначають ефективність правозастосовчої діяльності [21, с. 94–95]. Серед сучасних учених його активно розвиває В.В. Лапаєва, яка вказує, що під ефективністю закону слід розуміти ступінь відповідності реального рівня конфліктності у врегульованій законом сфері відносин оптимальному для такої сфери рівню конфліктності [22, с. 215–216].

При цьому досить цінними є її судження про нове, більш правильне для існування громадянського суспільства і правової держави призначення права та закону. Вчена правильно стверджує, що в сучасних умовах, «коли завдання правового регулювання бачиться вже не в досягненні заданих зверху цілей, а у виразі та погодженні соціальних інтересів, що сприяють нормальному, вільному розвитку суспільних відносин, мають бути відповідним чином переглянуті і положення теорії ефективності законодавства. Було б неправильно, як зауважує В.В. Лапаєва, продовжувати трактувати ефективність закону як співвідношення між результатом дії норми і приписаних їй неправовими (економічними, політичними, ідеологічними тощо) цілями. У руслі сучасного розуміння сутності закону ефективність законодавства слід вимірювати його внеском у зміцнення правових засад державного і суспільного життя, у формування і розвиток елементів свободи в суспільних відносинах, у реалізацію прав і свобод людини і громадянина [23]. Безумовно, підтримуючи думку В.В. Лапаєвої про необхідність більш сучасного погляду на ефективність права, відзначимо, що оцінка ефективності адміністративно-правової норми в тому числі і з точки зору економічних (та інших) показників також є обов'язковою для врахування, оскільки право загалом та адміністративне зокрема, регулюючи суспільні відносини не обмежується лише досягненням соціальних цілей, про які ми вже неодноразово згадували. Адміністративне право, регулюючи суспільні відносини (особливо в публічній сфері), в тому числі спрямоване і на досягнення позитивного економічного ефекту (наприклад, за допомогою механізмів антимонопольного та конкурентного законодавства, адміністративно-деліктного законодавства тощо забезпечується

виконання фіскальної функції держави, а також оптимальне регулювання підприємницької діяльності), досягнення високих показників ідеологічного (адміністративно-примусові норми (насамперед, попередження і припинення) забезпечують дотримання норм законодавства про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні) і політичного характеру (за допомогою норм адміністративного права відбувається забезпечення реалізації, зокрема, політичних прав особи).

О.В. Малько підкреслює, що правове регулювання, володіючи якими соціальною цінністю, може бути ефективним та мати позитивний результат. Вчений переконує, що «...ефективність є тим, як реалізується соціальна цінність права, є ступенем досягнення цінності. Соціальна цінність, точніше її використання і ефективність співвідносяться як процес і як результат. <...> Якщо соціальна цінність «відповідає на питання»: що нею задовольняється, які інтереси, то ефективність – як це зроблено, наскільки ці інтереси задоволені. <...> Те, що ефективність виводиться з соціальної цінності, як би продовжує її, підтверджує і сам спосіб (критерій, показник) вимірювання ступеня ефективності». О.В. Малько в цьому контексті пише, що більшість авторів вважає, що ефективність правової норми визначається тим, наскільки її реалізація сприяє досягненню цілей, поставлених перед правовим регулюванням (тобто ступенем досягнення відповідних цілей). Виходячи з того, що мета – це ідеальний уявний образ цінності, вчений робить висновок, що критерій ефективності зрештою – це ступінь досягнення відповідних цінностей, а сама ефективність «... є здійснена мета-цінність, результативна цінність, <...> якість реалізованої цінності (корисності)» [24, с. 62]. Повністю поділяючи думку О.В. Малька про те, що категорія «ефективність» нерозривно пов'язана з соціальною цінністю права, відзначимо разом з тим, що ми не вважаємо коректним його думку про те, що ефективність (як це фактично впливає з його тверджень) може мати як позитивні, так і негативні наслідки.

Деякою мірою простежується підтримка згаданого розуміння ефективності в праві і у працях В.В. Юровської, яка аналізує ефективність методів адміністративного права. Вчена-адміністративіст, зокрема, зазначає, що «цінність» як правова та філософсько-правова категорія є оціночною за своєю суттю і пошуки мірила її визначення є доволі суб'єктивними процесами, які залежать у тому числі й від сприйняття права конкретною особою, рівня її правової культури. Але разом із тим, на думку В.В. Юровської, є й певні більш точні та об'єктивні механізми оцінювання досягнення мети права, що лежать у площині визначення ефективності та результативності його норм. При цьому, як стверджує вчена, оптимальне впорядкування суспільних відносин як мета права має відповідати загальносоціальної цінності права (як фактору, що забезпечує сталий розвиток суспільства та держави) та спеціальній (визначається змістом і обсягом тих реальних можливостей, які воно надає людині за певних історичних умов) [25, с. 127].

Якщо підсумувати аналіз дослідження цієї проблематики у вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі, слід підкреслити, що загальною тенденцією відповідних наукових розвідок є акцент дослідників у розумінні ефективності права та інших правових явищ на прив'язці цілей права до результатів їх досягнення. Слабкість цієї концепції, на нашу думку, полягає в тому, що, як доведено історією, не завжди цілі, які зокрема визначаються державою, відповідають духу права як такого соціального регулятора, який оптимально, з точки зору суспільних інтересів і загально соціальних цінностей, впорядковує суспільні відносини. Саме тому сформований ще в радянський період розвитку юридичної науки так званий цільовий підхід до визначення ефективності права (правової норми, правового регулювання тощо) підлягає удосконаленню². У цьому контексті дуже точно підкреслює певну застарілість цієї концепції В.В. Лапаєва,

² Уявляється, що з цього приводу досить влучно висловився С.О. Жинкін, який зазначає, що хоча цільова концепція ефективності правових норм і є важливим досягненням юридичної науки, однак водночас її недоліком можна вважати те, що цілі законодавця при цьому трактуються як якийсь абсолютний ідеал, до якого необхідно прагнути. Досягнення будь-яких цілей, поставлених законодавцем, буде в такому разі абсолютним показником того, що право як соціальний регулятор ефективно, незалежно від того, які прями і непрямі, близькі та віддалені соціальні витрати викликало досягнення цієї мети [5, с. 12–13].

яка пише, що «... радянська теорія ефективності перебувала в руслі інструменталістського підходу до права як до «засобу управління суспільством», інструменту досягнення економічних, політичних, ідеологічних та інших цілей соціалістичного будівництва» [23].

Однак підкреслимо, що ми зовсім не говоримо про те, що так би мовити «цільова прив'язка» є помилковою. Ми лише ставимо логічне запитання про те, що визначення цілей адміністративного права загалом або конкретної адміністративно-правової норми є річчю дуже суб'єктивною і якщо в цьому питанні допускається явна невідповідність заявлених цілей загальносоціальним цінностям, інструментальній цінності права, то говорити про ефективність такої норми або ж адміністративного права загалом не доводиться.

Необхідно підкреслити, що нерозривний зв'язок таких якостей адміністративного права, як його ефективність і соціальна цінність, ефективність і істинність його норм, має особливе фундаментальне значення в контексті розуміння суті та змісту категорії «ефективність норм адміністративного права». Саме тому дуже важливо в суть ефективності адміністративно-правової норми, її характеристики, «вплітати» аксіологічний аспект, а її показники наповнювати змістом людиноцентричного значення.

Якщо висловлюватися більш точно, то ми переконані, що оцінювати ефективність норми адміністративного права насамперед необхідно за її придатністю забезпечувати реалізацію прав і свобод людини в публічній сфері. Зауважимо, що разом з цим аспектом незаперечно значення мають і цільовий, і політичний, і економічний, і психологічний та інші контексти ефективності адміністративно-правової норми.

Виходячи з цього, найбільш цілісним є погляд на ефективність адміністративно-правової норми зокрема з точки зору таких аспектів:

1) людиноцентричного, який враховує придатність адміністративно-правової норми забезпечувати реалізацію прав і свобод особи в публічній сфері. Слід відзначити, що ми свідомі того, що не всі норми адміністративного права, з огляду на їх спрямованість та конкретний зміст, покликані забезпечувати реалізацію адміністративно-правового статусу особи. Звісно, що у цьому разі йдеться насамперед про ті норми, які визначають обсяг та порядок здійснення повноважень суб'єктами публічного адміністрування, характер та зміст адміністративних стягнень, закріплюють права та обов'язки особи під час провадження різноманітних адміністративних процедур, зокрема одержання адміністративних послуг, звернення приватних осіб до суб'єктів публічної адміністрації тощо;

2) економічного, що, наприклад, відбиває рівень фінансових та інших затрат унаслідок використання конкретної адміністративно-правової норми або їх сукупнос-

ті, наочно демонструє як рівень реалізації права особи на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, так і рівень реалізації фіскальної функції держави, зокрема наповнення державного бюджету за рахунок стягнення адміністративних штрафів, конфіскації майна тощо;

3) політичного, який визначає рівень конкретних норм адміністративного права сприяти досягненню цілей і завдань держави, рівень їх можливостей забезпечувати виконання державою своїх внутрішніх та зовнішніх функцій (забезпечення національної безпеки та оборони, забезпечення правопорядку та захист законності, охорона прав і свобод громадян тощо);

4) психологічного аспекту ефективності норми адміністративного права, який означає її перцепцію суспільною свідомістю, морально-психологічне ставлення адресата адміністративно-правової норми до останньої, його сприйняття норми права як обов'язкової до виконання;

5) аксіологічного аспекту, що пов'язує ефективність адміністративно-правової норми із соціальними цінностями. З одного боку, він відповідає на питання про якість досягнутого рівня взаємозв'язку між конкретною адміністративно-правовою нормою та правом як інструментальною цінністю, а з іншого – відображає глибину забезпечення у нормі адміністративного права загальносоціальних цінностей, відбиває рівень відповідності права потребам і інтересам соціальних груп і суспільства загалом;

6) цільового, який передбачає аналіз співвідношення між метою (цілями) норми адміністративного права і реальними результатами її реалізації суб'єктами (зокрема, одержання, виконання, застосування, використання);

7) утилітарного, що позначається настанням передбачених позитивних правових наслідків, позитивних трансформацій у соціальній, економічній, політичній сфері суспільства та держави з найменшими втратами часового, матеріального та організаційного характеру;

8) поведінкового аспекту, що визначає ефективність адміністративно-правової норми залежно від її придатності до сприяння правомірній активності суб'єктів адміністративного права та здатності перешкоджати антигромадській поведінці;

9) конфліктного аспекту, який з'ясовує ефективність норми адміністративного права залежно від наслідків її реалізації, що призводять до зниження рівня конфліктності в суспільстві загалом, у певній соціальній групі, колективі тощо.

Зауважимо, що, безумовно, ефективність норми адміністративного права, з огляду на надзвичайну багатоаспектність цієї категорії, може одержувати й інші грані та контексти, про які автор або не згадає, або вважає їх дургорядними. Однак при цьому автор вважає виконаною свою наукову задачу, якщо викладене викличе у читача інтерес і бажання дискутувати.

ЛІТЕРАТУРА

1. Куракін О.М. Аналіз співвідношення категорії «ефективність правового регулювання» і суміжних понять. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 2. С. 7–10.
2. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.
3. Пунченко С.И. Социальная эффективность права в современной России (теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Краснодар, 2012. 28 с.
4. Жинкин С.А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.01. Краснодар, 2009. 401 с.
5. Жинкин С.А. Психологические проблемы эффективности права: монография. СПб.: Юридический центр-Пресс, 2009. 376 с.
6. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев и др. М.: Юридическая литература, 1980. 280 с.
7. Баранов В.М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1989. 400 с.
8. Пашков А.С., Явич Л.С. Эффективность действия правовой нормы (к методологии и методике социологического исследования). Советское государство и право. 1970. № 3. С. 40–48.
9. Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1977. 117 с.
10. Дюрягин И.Я. Право и управление. М.: Юридическая литература, 1981. 168 с.
11. Болокан І.В. Ефективність реалізації адміністративно-правових норм: поняття, сутність та значення. Юридичний вісник. 2017. № 2. С. 25–28.
12. Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., Мысль, 1972, 472 с.
13. Carbonnier J. Effectivité et ineffectivité de la régulation de droit (L'année Sociologique Troisième série (1957–1968)). Presses universitaires de France. Paris, №58, p. 6–7.

14. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». Воронеж, 2012. 50 с.
15. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: монография. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2011 356 с.
16. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
17. Галаган И.А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.711 «Государственное и административное право». М., 1971, 43 с.
18. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
19. Байгутлин Р.И. К вопросу об эффективности правового регулирования (опыт аксиологического подхода к проблеме). Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». 2008. № 31. С. 5-14.
20. Рибалко Н., Балабан С. Концептуальні засади визначення ефективності адміністративно-правового регулювання: міждисциплінарний підхід. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2014. № 1. С. 147–159.
21. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. (Вопросы теории). Казань: Издательство Казанского университета, 1975. 208 с.
22. Лапаева В.В. Социология права. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. 314 с.
23. Лапаева В.В. Эффективность действия права. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под. общ. ред. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. 612 с.
24. Малько О.В. Эффективность правового регулирования. Правоведение. 1990. № 6. С. 61–67.
25. Юровська В.В. Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 428 с.

УДК 352:366.54

ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

ACTIVITY OF LOCAL AUTHORITIES IN PROVIDING CONSUMER RIGHTS PROTECTION

Коров'як О.Я., к.ю.н.,
провідний фахівець

Львівський державний університет внутрішніх справ

У статті здійснено аналіз завдань та функцій органів місцевого самоврядування щодо забезпечення захисту прав споживачів. Виділено особливості захисту прав споживачів на місцевому рівні. Визначено основні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів. Державна політика у сфері захисту прав споживачів зосереджується на створенні належних умов для якісного життя громадян, безпеки їхнього життя та здоров'я від неякісних, фальсифікованих товарів, робіт та послуг. Наголошено, що відсутність в органах місцевого самоврядування структурних підрозділів із захисту прав споживачів унеможливує оперативно відреагувати на заяву споживача та вирішити спірне питання на його користь. У зв'язку з цим споживачі залишаються незахищеними на місцевому рівні.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, державний контроль, захист прав споживачів, повноваження, відносини.

В статье осуществлен анализ задач и функций органов местного самоуправления по обеспечению защиты прав потребителей. Выделены особенности защиты прав потребителей на местном уровне. Отмечены основные направления дальнейшего развития местного самоуправления по защите прав потребителей. Государственная политика в сфере защиты прав потребителей сосредотачивается на создании условий для качественной жизни граждан, безопасности их жизни и здоровья от некачественных, фальсифицированных товаров, работ и услуг. Отмечено, что отсутствие в органах местного самоуправления структурных подразделений по защите прав потребителей делает невозможным оперативно отреагировать на заявление потребителя и решить спорный вопрос в его пользу. В связи с этим потребители остаются незащищенными на местном уровне.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, государственный контроль, защита прав потребителей, полномочия, отношения.

The analysis of tasks and functions of local self-government bodies in the field of protection of consumer rights is carried out. The peculiarities of consumer rights protection at the local level are highlighted. The main directions of further development of local self-government in the field of consumer rights protection are defined. The state policy in the sphere of consumer rights protection focuses on the creation of appropriate conditions for the quality of life of citizens, the safety of their life and health from low-quality, counterfeit goods, works and services. It is stressed that the absence of structural units for the protection of consumers' rights in local self-government bodies makes it impossible to respond promptly to a consumer's statement and to resolve a disputed issue in his favor. In this regard consumers remain unprotected locally.

Key words: local self-government bodies, state control, protection of consumer rights, powers, relationship.

Постановка проблеми. Задоволення потреб населення на якісні умови життя займає пріоритетне місце у процесі побудови економічно розвиненої незалежної держави. Створення в Україні ефективного контролю щодо захисту прав і законних інтересів споживачів на місцевому рівні є важливою метою держави на шляху до європейських стандартів життя [1, с. 1]. У провідних країнах світу проблеми якості та захисту прав споживачів є питаннями національної безпеки і перебувають у фокусі економічних інтересів держави та громадян. Державна політика у сфері

захисту прав споживачів зосереджується на створенні належних умов для якісного життя громадян, безпеки їхнього життя та здоров'я від неякісних, фальсифікованих товарів, робіт та послуг [2, с. 135].

Стан дослідження. Питанню захисту прав споживачів з позицій державного управління та місцевого самоврядування приділялась увага в низці праць українських учених: В. Авер'янова, Т. Іванової, В. Куйбіди, А. Ткачука та ін.

Виклад основного матеріалу. Визначення завдань і функцій органів місцевого самоврядування у сфері за-