УДК 342.92
DOI https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-3/14

Городецька І.А.
Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя

ЧИННИКИ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН (ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ)

У статті проаналізовано й систематизовано основні наукові підходи до розуміння чинників ефективності адміністративно-правового регулювання та сформульовано власне бачення щодо їх визначення. Акцентовано увагу на тому, що проблематика ефективності правового (адміністративно-правового) регулювання є досить складною й багатогранною, дослідження якої потребує врахування як традиційних, так і нових парадигм її розуміння, використання значного масиву методологічного інструментарію, системного аналізу поглядів щодо неї представників різних галузей знань.

Аналіз праць вітчизняних науковців дає підстави виокремити щонайменше три основні теоретичні підходи до розуміння чинників ефективності адміністративно-правового регулювання. Представники першого підходу акцентують увагу на суто юридичних чинниках ефективності адміністративно-правового регулювання, другого підходу – обґрунтовують доцільність їх аналізу крізь призму структурних елементів і функціональних компонентів механізму адміністративно-правового регулювання, третього підходу – виокремлюють безпосередні (юридичні, нормативні) і зовнішні (політичні, економічні, організаційні, морально-етичні, інформаційні, соціально-психологічні тощо) чинники.

Зроблено висновок, що, з огляду на рухливість сучасного соціально-правового середовища та динамічний характер впливу об'єктивних і суб'єктивних факторів на правове регулювання, під час визначення чинників ефективності адміністративно-правового регулювання насамперед варто враховувати специфіку й реальний стан розвитку певних суспільних відносин, які за своїм змістом можуть піддаватися правовому регулюванню й у наявних умовах соціальної дійсності потребують такого регулювання; наукові підходи до розуміння сутності й механізму адміністративно-правового регулювання; різні теоретико-методологічні підходи до визначення й аналізу чинників його ефективності.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, суспільні відносини, чинники, ефективність, наукові підходи.*

Постановка проблеми. Важливість дослідження проблематики визначення чинників ефективності адміністративно-правового регулювання суспільних відносин зумовлена не лише необхідністю подальшого наукового фундаментального пізнання права, а й виходом в емпіричну площину, де врахування впливу тих чи інших факторів безпосередньо впливає на ступінь ефективності права загалом.

Динамічні зміни розвитку нашого суспільства, існування величезної кількості проблем у багатьох сферах, зокрема економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній, які потребують негайного розв'язання, перманентні реформаційні процеси в системі державного управління та низька результативність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин зумовлюють необхідність комплексного дослідження теоретичних і практичних питань підвищення ефективності такого регулювання на сучасному етапі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика ефективності правового (адміністративно-правового) регулювання була в колі наукових інтересів таких вітчизняних учених, як В.Б. Авер'янов, М.Р. Аракелян, С.М. Балабан, А.І. Берлач, С.В. Бобровник, В.А. Бондаренко, В.В. Галунько, І.П. Голосніченко, Ю.В. Гридасов, О.В. Зайчук, А.А. Іванищук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, С.О. Короєд, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, О.М. Мельник, В.І. Олефір, Н.М. Оніщенко, С.В. Пєтков, О.М. Правоторова, П.М. Рабінович, Н.О. Рибалка, С.Г. Стеценко, Т.І. Тарахонич, Ю.С. Шемшученко, І.М. Шопіна та ін. Разом із тим варто констатувати, що, з огляду на складність і багатогранність такого явища правової

дійсності, як правове (адміністративно-правове) регулювання, сформувалися різні наукові підходи до розуміння чинників його ефективності.

Постановка завдання. Метою статті є систематизація основних підходів до розуміння чинників ефективності адміністративно-правового регулювання на основі аналізу праць вітчизняних науковців і формулювання власного бачення щодо їх визначення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальноприйнятою вважається точка зору, відповідно до якої слово «ефективність» запозичене в першій половині XX ст. з англійської або французької мови, де воно використовувалося в значенні «дієвий, результативний». Попри активне використання категорії «ефективність» у природничих, соціально-гуманітарних і технічних науках, її зміст усе ще залишається дискусійним.

Українські вчені-правознавці під ефективністю правового регулювання розуміють конкретну міру його результативності, яка виявляється в певному співвідношенні між очікуваними та фактичними наслідками дії права на суспільні відносини (О.В. Петришин, Є.Б. Ручкін, В.Д. Ткаченко, М.В. Цвік [1, с. 223]); результативну характеристику його дії, яка свідчить про здатність права вирішувати відповідні соціально-правові проблеми (О.М. Мельник [2, с. 127]); ступінь відповідності його цілей об'єктивним соціальним потребам, міру їх реального задоволення, а також відповідності прогресивним тенденціям суспільного розвитку в перспективі (С.М. Балабан [3, с. 16]).

Вітчизняні теоретики адміністративного права наголошують, що адміністративно-правову ефективність адміністративно-правового регулювання потрібно розглядати з погляду теорії природного права, соціологічного підходу та позитивізму в праві [4, с. 373], при цьому домінуючою залишається позиція юридико-позитивістського вираження ефективності правового регулювання через співвідношення його цілей і результату [3, с. 15]. Зокрема, під ефективністю адміністративно-правового регулювання розуміють міру досягнення очікуваного результату правового регулювання, тобто співвідношення між установленою метою правового регулювання суспільних відносин і реальними результатами [5, с. 202]; співвідношення між фактичними результатами правового регулювання й тими соціальними цілями, яких намагаються досягнути [6, с. 95]. У свою чергу, висловлюючи зауваження щодо такої позиції, але повністю не відмовляючись від концепції цільової настанови у визначенні ефективності правового регулювання, С.М. Балабан звертає увагу на те, що остання «<…> має ґрунтуватися не стільки на заданих суб'єктом політичної волі цілях, які можуть не відповідати дійсним потребам суспільства, скільки на мірі його реального вкладу в оптимізацію упорядкування суспільних відносин» [3, с. 16].

Загалом проблематика ефективності правового (адміністративно-правового) регулювання є досить складною та багатогранною, дослідження якої потребує врахування як традиційних, так і нових парадигм її розуміння, використання значного масиву методологічного інструментарію, системного аналізу поглядів щодо неї представників різних галузей знань. З огляду на відсутність можливості в межах однієї статті комплексно підійти до розгляду цієї проблеми, зосередимо увагу на деяких суттєвих у контексті дослідження аспектах.

Аналіз вітчизняної юридичної літератури свідчить про велике розмаїття поглядів на сукупність чинників (факторів) ефективності правового (адміністративно-правового) регулювання, а також дає змогу виокремити принаймні три основні теоретичні підходи до їх розуміння.

У межах першого та найпоширенішого підходу, представниками якого є В.В. Галунько, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короєд, В.І. Олефір та ін., увага акцентується на таких основних чинниках, що забезпечують ефективність адміністративно-правового регулювання, як відповідність норм права рівню соціально-економічного розвитку суспільства та його реальним потребам; рівень досконалості законодавства; рівень правової культури громадян; рівень правосвідомості суб'єктів правозастосовної діяльності [4, с. 370–373]. Означений підхід досить широко використовується в дослідженнях, присвячених з'ясуванню та характеристиці чинників (факторів), що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання в тих чи інших сферах суспільного життя.

Представники іншого напряму, пропонуючи ту чи іншу систему чинників (факторів), розглядають останні крізь призму необхідних елементів механізму адміністративно-правового регулювання. Так, Н.О. Рибалка та С.М. Балабан обґрунтовують доцільність проведення аналізу ефективності адміністративно-правового регулювання на структурно-функціональній основі. Учені наголошують, що потрібно враховувати як структурні елементи механізму адміністративно-правового

регулювання (стадії, методи, способи, типи адміністративно-правового регулювання), так і його функціональні компоненти (юридичні норми, правовідносини, акти застосування й реалізації адміністративно-правових норм) [7, с. 154–157]. На наш погляд, такий підхід дає змогу комплексно підійти до розгляду означеної проблеми та сприяє системному баченню чинників ефективності адміністративно-правового регулювання. Разом із тим досягнення наукового консенсусу у вирішенні цієї проблеми вбачається важко здійснюваним завданням з огляду на існування низки дискусійних питань і розмаїття методологічних підходів до розуміння адміністративно-правового регулювання (інструментальний, інституційний, нормативно-юридичний, діяльнісний тощо), його сутності й механізму.

Зокрема, у попередніх дослідженнях використання потребового дослідницького підходу під час з'ясування внутрішньої природи та поля існування такого явища правової дійсності, як адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, дало змогу виявити його сутність, яка виявляється крізь призму співвідношення потреб (інтересів) суб'єктів цих відносин (які можна задовольнити завдяки інструментарію адміністративно-правового регулювання) і мети адміністративно-правового регулювання за умови кореляції останньої із загальною метою правового регулювання тих чи інших суспільних відносин [8, с. 64]; інструментального підходу – визначити механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин як комплекс адміністративно-правових засобів, за допомогою яких забезпечується функціонування адміністративно-правового регулювання цих відносин відповідно до цілей (мети) останнього, які (цілі) становлять змістову ознаку цього механізму, тоді як його основні складові частини (адміністративно-правові норми, адміністративні правовідносини, акти реалізації прав та обов'язків) у поєднанні з іншими, кількісний склад яких є варіативним, – формальну ознаку [9, с. 122]. Отже, визначення чинників ефективності адміністративно-правового регулювання має здійснюватися з урахуванням сутнісних характеристик останнього, змістовної й формальної ознак його механізму.

Також варто наголосити, що якщо мова йде про ефективність адміністративно-правового регулювання, то надзвичайно важливими є питання розуміння мети (цілей) правового (адміністративно-правового) регулювання суспільних відносин і потреб (інтересів) суб'єктів цих відносин, а також їх співвідношення, адже саме мета, задля якої здійснюється правове регулювання певних суспільних відносин, є тим системоутворювальним чинником, який обумовлює *особливу комбінацію* суб'єктів, засобів, методів, реалізації процесу й інших аспектів правового регулювання, завдяки якій забезпечується його ефективність [8, с. 62; 10, с. 53].

На важливості цільового аспекту в правовому регулюванні та забезпеченні рівня його ефективності наголошується багатьма вітчизняними вченими (М.Р. Аракелян, В.В. Галунько, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короєд, В.І. Олефір, І.М. Шопіна та ін.) [4, с. 322, 373–374; 11, с. 24–25; 12, с. 59]. Так, першим до переліку основних факторів, що визначають ефективність правового регулювання суспільних відносин, О.М. Мельник зараховано «правильне визначення мети» [2, с. 136–137].

Зазначимо, що наявні різні підходи до розуміння мети правового регулювання. У більшості під метою правового регулювання розуміють упорядкування суспільних відносин. Але в цьому випадку має місце певна тавтологія – регулювання заради регулювання, яка вказує на самодостатній характер правового регулювання, що не є правильним, так як останнє здійснюється для досягнення певної соціально значимої мети.

Розуміння мети правового регулювання такими науковцями, як С.С. Алексєєв, Т.Г. Андрусяк, І.М. Шопіна, також розкривається крізь призму суспільних відносин у контексті їх виникнення, упорядкування, розвитку, охорони, закріплення, але більш широко, а саме з урахуванням потребового підходу – акцентується увагу на потребах (міжнародних, державних, суспільних, групових або індивідуальних тощо) [12, с. 65; 13, с. 209; 14, с. 143]. Такий підхід, на наш погляд, дає змогу осягнути сутність мети правового регулювання, адже беззаперечним є те, що остання детермінується саме потребами, які, у свою чергу, обумовлюються станом соціального середовища в єдності всіх факторів суспільного життя – економічних, політичних, правових, соціально-культурних тощо.

Також варто відмітити деякі розходження точок зору щодо розуміння мети адміністративно-правового регулювання. Так, К.К. Афанасьєв, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко головний акцент під час визначення мети зосереджують на гарантуванні державою забезпечення й охорони прав і свобод людини та громадянина, що, на наш погляд, є виправданим у контексті орієнтації

сучасної адміністративної правотворчості та правозастосування на служіння держави інтересам людини [15, с. 3; 16, с. 3].

Подібної позиції дотримуються й такі фахівці адміністративного права, як В.В. Галунько, Ю.В. Гридасов, О.М. Єщук, А.А. Іванищук, В.І. Олефір, проте звертають увагу на такий змістовий аспект характеристики мети адміністративно-правового регулювання, як забезпечення публічних інтересів, що, на наш погляд, у контексті використання потребового підходу сприяє розкриттю сутності розглядуваного поняття [4, с. 324].

Інший підхід (В.Б. Авер'янов, І.М. Шопіна) полягає в розкритті мети адміністративно-правового регулювання крізь призму суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права [12, с. 67].

Крім того, існує підхід до розуміння мети адміністративно-правового регулювання, в основі якого лежить урахування багатоцільового характеру регулятивної діяльності (Г.В. Атаманчук, В.А. Вишневська, Н.Р. Нижник, О.П. Суслов, Л.П. Юзьков та ін.). Незважаючи на безліч класифікаційних критеріїв, що використовуються під час поділу цілей на види, науковці, які намагаються побудувати «дерево» цілей, одностайні щодо необхідності кореляції проміжних цілей із моделлю основної загальної мети та певними цінностями [10, с. 64]. При цьому надзвичайно важливим чинником розвитку нашої країни як такої, що сповідує демократичні принципи, є відповідність поставлених цілей інтересам людини та держави загалом.

Отже, наголосимо, що одним із необхідних критеріїв ефективності правового (адміністративно-правового) регулювання є досягнення максимальної кореляції мети (цілей) правового (адміністративно-правового) регулювання з потребами (інтересами) суб'єктів тих чи інших суспільних відносин.

За третього підходу, крім суто юридичних (правових) чинників ефективності правового (адміністративно-правового) регулювання, виокремлюють також політичні, економічні, організаційні, морально-етичні, інформаційні, соціально-психологічні тощо (А.І. Берлач, В.Б. Крикун, В.А. Лазаренко, О.Ю. Минюк, О.В. Ракул, Л.В. Сенченко [17, с. 13–14; 18, с. 106–108; 19, с. 120–121]), що цілком логічно, адже кожен із зазначених чинників із притаманними йому функціями тією чи іншою мірою впливає на ефективність адміністративно-правового регулювання певних суспільних відносин.

Висновки. Аналіз праць вітчизняних науковців дає змогу виокремити щонайменше три основні теоретичні підходи до розуміння чинників ефективності адміністративно-правового регулювання. Представники *першого підходу* акцентують увагу на суто юридичних чинниках ефективності адміністративно-правового регулювання, *другого підходу* – обґрунтовують доцільність їх аналізу крізь призму структурних елементів і функціональних компонентів механізму адміністративно-правового регулювання, *третього підходу* – виокремлюють безпосередні (юридичні, нормативні) і зовнішні (політичні, економічні, організаційні, морально-етичні, інформаційні, соціально-психологічні тощо) чинники.

Уважаємо, що, з огляду на рухливість сучасного соціально-правового середовища та динамічний характер впливу об'єктивних і суб'єктивних факторів на правове регулювання, під час визначення чинників ефективності адміністративно-правового регулювання насамперед варто враховувати специфіку та реальний стан розвитку певних суспільних відносин, які за своїм змістом можуть піддаватися правовому регулюванню й у наявних умовах соціальної дійсності потребують такого регулювання; наукові підходи до розуміння сутності й механізму адміністративно-правового регулювання; різні теоретико-методологічні підходи до визначення й аналізу чинників його ефективності. Підводячи підсумок, варто відмітити, що проблема ефективності адміністративно-правового регулювання потребує подальшого глибокого комплексного аналізу, адже дослідження в цій сфері мають, з-поміж іншого, вагоме практичне значення.

Список літератури:

1. Загальна теорія держави і права : підручник / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

2. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / НАН України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2004. 208 с.

3. Балабан С.М. Поняття ефективності адміністративно-правового регулювання. *Форум права :* електрон. наук. фахове вид. 2014. № 1. С. 14–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2014_1_4.

4. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. / В.В. Галунько та ін. Херсон : ХМД, 2013. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. 396 с.

5. Іванченко В.А. Чинники ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 201–206.

6. Погребняк М.М. Ефективність адміністративно-правового регулювання галузі ветеринарної медицини. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 2. С. 94–97.

7. Рибалка Н., Балабан С. Концептуальні засади визначення ефективності адміністративно-правового регулювання: міждисциплінарний підхід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1. С. 147–159.

8. Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права :* електрон. наук. фахове вид. 2016. № 1. С. 60–66. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_12.pdf.

9. Городецька І.А. Механізм адміністративно-правового регулювання охорони, використання і відтворення тваринного світу: теоретичні аспекти. *Публічне право*. 2016. № 3 (23). С. 117–124.

10. Городецька І.А. Адміністративно-правове регулювання охорони, використання і відтворення тваринного світу України : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України, 2019. 474 с.

11. Аракелян М.Р. Эффективность права как фактор, определяющий состояние правозащитной деятельности государства (теоретический аспект). *Актуальні проблеми політики*. Одеса. 2012. Вип. 44. С. 17–26.

12. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 / Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2012. 514 с.

13. Алексеев С.С. Теория права. Москва : БЕК, 1995. 320 с.

14. Андрусяк Т.Г. Теорія держави і права. Львів : Право для України, 1997. 200 с.

15. Афанасьєв К.К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 19 с.

16. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

17. Лазаренко В.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Держ. НДІ МВС України. Київ, 2010. 22 с. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/.

18. Сенченко Л.В., Берлач А.І. Характеристика чинників, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання демографічної політики в Україні. *Вісник* Університету «Україна». 2010. № 1. С. 105–108.

19. Крикун В.Б. Система чинників, що впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання економіки України в кризових умовах: теоретичні та практичні аспекти. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. № 1 (22). С. 119–122.

Horodetska I.A. FACTORS OF THE EFFECTIVENESS OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF PUBLIC RELATIONS (THEORETICAL ASPECT)

The article presents analysis and systematization of the basic scientific approaches to understanding of the factors of the effectiveness of administrative-legal regulation and contains formulation of the author's own vision of their determination. Attention is drawn to the fact that the problem of the effectiveness of legal (administrative-legal) regulation is quite complex and multifaceted, its study requires taking into account both traditional and new paradigms of its understanding, the use of a large array of methodological tools, systematic analysis of views of representatives of different fields of knowledge about it.

The analysis of works of domestic scientists has given grounds to single out at least three basic theoretical approaches to understanding of the factors of the effectiveness of administrative-legal regulation. Representatives of the first approach focus on purely legal factors of the effectiveness of administrative-legal regulation, of the second approach – substantiate the feasibility of their analysis through the prism of structural elements and functional components of the mechanism of administrative-legal regulation, of the third approach – distinguish direct (legal, regulatory) and external (political, economic, organizational, moral-ethical, informational, social-psychological, etc.) factors.

It is concluded that, considering the mobility of the modern socio-legal environment and the dynamic nature of the influence of objective and subjective factors on legal regulation, in order to determine the factors of the effectiveness of administrative-legal regulation the following should be considered: the specificity and real state of development of certain public relationships that, by their content, can be subject to legal regulation and in the current conditions of social reality require such regulation; scientific approaches to understanding of the nature and mechanism of administrative-legal regulation; various theoretical and methodological approaches to the determination and analysis of the factors of its effectiveness.

Key words: *administrative-legal regulation, public relations, factors, efficiency, scientific approaches.*