

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.70>

ЕФЕКТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМУ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ

Кантор Н.Ю.,

*доцент кафедри історії України та правознавства,
Дрогобицький державний педагогічний університет імені Івана Франка*

ORCID: 0000-0001-9533-0851

Кантор Н.Ю. Ефективність механізму цілепокладання норм адміністративного права: поняття, сутність та значення.

На підставі аналізу різноманітних підходів визначено теоретико-правові ідеї щодо ефективності механізму цілепокладання норм адміністративного права, а також висловлено авторську точку зору з деяких принципових аспектів порушеної проблематики.

Зауважено, що авторка є прихильницею так званого комплексного підходу, згідно з яким оцінка будь якого явища з точки зору його ефективності має різноаспектне спрямування. Разом з тим, слід відзначити, що враховуючи специфіку та зміст механізму цілепокладання норм адміністративного права, в основі такого оцінювання є пріоритетним саме цільовий підхід, згідно з яким здійснюється аналіз досягнення механізмом цілепокладання норми адміністративного права реальних кінцевих результатів, що уособлюються в правових наслідках реалізації норм. При цьому серед аспектів такого аналізу є блок соціальних та економічних оцінок, де першочерговість того чи іншого аспекту у тому чи іншому випадку визначається залежно від характеру, рівня або ж спрямування тої чи іншої групи норм адміністративного права яка піддається оцінці – тобто є безпосереднім предметом оцінювання на ефективність.

Підкреслено, що соціальними чи економічними аспектами ефективність механізму цілепокладання норм адміністративного права не обмежується. Вказаний механізм може піддаватися оцінці на предмет політичного (визначає ефективність механізму цілепокладання в аспекті здатності держави виконувати внутрішні та зовнішні функції тощо); психологічного (оцінює здатність механізму цілепокладання забезпечувати сприйняття норм адміністративного права їх адресатами); конфліктного (визначає здатність механізму цілепокладання впливати на рівень конфліктності в суспільстві в цілому, у певній соціальній групі, колективі тощо) та інших аспектів.

Констатовано, що ефективність механізму цілепокладання норм адміністративного права – це комплексна категорія, що включає у себе сукупність критеріїв та показників, що визначають рівень досягнення процесом формулювання та корегування цілей норм адміністративного права конкретних соціальних, економічних, політичних або інших результатів, що проявляється внаслідок реалізації вказаних норм.

Ключові слова: норми адміністративного права, мета механізм цілепокладання норм адміністративного права, ефективність, ефект.

Kantor N.Yu. Effectiveness of the mechanism of goal-setting norms of administrative law: concept, essence and meaning.

Based on the analysis of various approaches, theoretical and legal ideas regarding the effectiveness of the goal-setting mechanism of administrative law norms have been determined, and the author's point of view has been expressed on some fundamental aspects of the problem.

It is noted that the author is a supporter of the so-called complex approach, according to which the evaluation of any phenomenon from the point of view of its effectiveness has a multifaceted orientation. At the same time, it should be noted that, taking into account the specificity and content of the mechanism of goal-setting norms of administrative law, the basis of such an assessment is the priority approach, according to which the analysis of the achievement of real final results by the mechanism of goal-setting norms of

administrative law, embodied in the legal consequences of the implementation of norms, is carried out. At the same time, among the aspects of such an analysis there is a block of social and economic evaluations, where the priority of one or another aspect in one or another case is determined depending on the nature, level, or direction of one or another group of norms of administrative law that is subject to evaluation - that is, it is the direct subject of evaluation on efficiency.

It is emphasized that the effectiveness of the goal-setting mechanism of administrative law is not limited by social or economic aspects. This mechanism can be evaluated for political purposes (determines the effectiveness of the goal-setting mechanism in terms of the state's ability to perform internal and external functions, etc.); psychological (evaluates the ability of the goal-setting mechanism to ensure the perception of the norms of administrative law by their addressees); conflict (determines the ability of the goal-setting mechanism to influence the level of conflict in society as a whole, in a certain social group, team, etc.) and other aspects.

It has been established that the effectiveness of the goal-setting mechanism of administrative law norms is a complex category that includes a set of criteria and indicators that determine the level of achievement by the process of formulating and adjusting the goals of administrative law norms of specific social, economic, political or other results, which is manifested as a result of the implementation of the specified norms.

Key words: norms of administrative law, purpose, mechanism of goal setting of norms of administrative law, effectiveness, effect.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Держава та суспільство постійно потребують так би мовити пересвідчення у правильності обраного підходу до створення правових норм та їх реалізації. Питання систематичного оцінювання процесу правотворчості, його результатів та наслідків мають важливе значення для подальших державотворчих процесів, підтримання оптимального балансу системи права, визначення рівня суспільної перцепції правових норм тощо. У свою чергу, не менш значущим під час пошуку відповідей на вище поставлені питання є аналіз процесу цілепокладання правових норм, який безумовно також має бути результативним, давати ефект позитивного впливу на правотворчість та, звісно ж, правозастосування. Іншими словами функціонування механізму цілепокладання норм адміністративного права так само має обов'язково піддаватися оцінці на предмет його ефективності, а зроблені з того висновки в ідеалі мають закладати основу для кроків щодо стабілізації адміністративного законодавства або ж його реформування та модернізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. У цій площині слід зауважити, що проблематика ефективності в праві є доволі дослідженою, а науковий пошук – достатньо різновекторний. Так, наприклад, різноманітними аспектами ефективності в адміністративному праві займалися або продовжують займатися В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.В. Болокан, В.М. Гаращук, Є.А. Гетьман, С.Л. Горьова, Є.В. Додін, В.В. Ігнатенко, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.П. Коренєв, О.І. Костенко, О.В. Кузьменко, В.В. Ліпінський, П.С. Лютіков, О.І. Миколенко, Ю.В. Пирожкова, Д.В. Приймаченко, С. І. Саєнко, А.О. Селіванов, С.В. Шахов, В.В. Юровська, Ц.А. Ямпольська та ін.

На тлі різноманіття наукових розвідок у царині знань про ефективність у праві, впадає в око відсутність монографічних досліджень, присвячених ефективності механізму цілепокладання норм адміністративного права, який потребує не меншої уваги з боку вчених-адміністративістів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). На підставі аналізу різноманітних підходів визначити теоретико-правові ідеї щодо ефективності механізму цілепокладання норм адміністративного права, а також висловити авторську точку зору з деяких принципових аспектів порушеної проблематики.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перед тим, як дослідити безпосередній предмет дослідження варто розібратися із змістом категорії «ефективність», різноманітними аспектами її дослідження у науках правового циклу і т.д. Слово «ефективність» – (від лат. «effectus» – виконання, дія) розкривається як характеристика якого-небудь об'єкта (пристрою, процесу, заходу, виду діяльності), що відображає його суспільну користь, продуктивність та інші позитивні якості; результат, наслідок будь-яких причин, сил, дій. У свою чергу, «ефективний» – такий, що приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект; який викликає ефект (наприклад, ефективна доза опромінення) [1, с. 358; 2].

Х.А. Джавадов влучно звертає увагу на те, що на сучасному етапі розвитку суспільства термін «ефективність» універсальний. Його застосовують у всіх сферах людської діяльності: економіці, політиці, науці, техніці, культурі і т.д. [3, с. 137]. Так, наприклад, ефективність праці – це соціально-економічна категорія, яка визначає рівень досягнення певної цілі, співвіднесений з рівнем раціональності витрачання використаних при цьому ресурсів. Співвідношення між результативністю праці та величиною витрат (у т. ч. ступенем раціонального використання ресурсів) виражається у досягненні максимального ефекту за мінімальних витрат. Між витратами праці на створення одиниці продукції та ефективністю праці існує обернено пропорційна залежність [4, с. 134]. Ефективність державного управління – модель захисту збалансованих інтересів суспільства і держави, що проявляється в успішному розв'язанні проблеми оптимального захисту інтересів держави, населення, соціальних груп та окремого громадянина [5, с. 11]. Ефективність публічного адміністрування – комплексна та багатогранна категорія, контексти якої мають економічний, безпековий, соціальний, психологічний, екологічний, правовий та інші ефекти [6, с. 167].

Правова доктрина, як вже зазначалося, приділяє ґрунтовну увагу ефективності правових явищ. Так, в об'єктив наукового пошуку потрапляють загальні питання суті та особливостей ефективності права в цілому, ефективності законодавства, правової норми та їх галузевих різновидів, правового регулювання, методів права), правозастосовчої діяльності, реалізації норм права, у т. ч. й адміністративно-правових норм, правотворчості, тлумачення норм адміністративно-деліктного права тощо

Ретроспективний аналіз радянської наукової юридичної літератури дає підстави стверджувати, що перші фундаментальні дослідження феномену ефективності у праві датуються 60-70 рр. ХХ ст. Саме у цей період з'являються фактично перші наукові розвідки вказаної проблематики. Так, зокрема, можна згадати дисертації та монографічні дослідження В.А. Козлова «Питання теорії ефективності правової норми» [7], Є.П. Шикін «Основні умови ефективного застосування права» [8], В.В. Лазарева «Ефективність правозастосовних актів. (Питання теорії)» [9], О.Л. Бонка «Громадська думка та ефективність правової норми» [10], Ф.Н. Фаткуліна та Л.Д. Чулюкіна «Соціальна цінність та ефективність правової норми» [11], Е.А. Худякова «Ефективність застосування норм з адміністративною преюдицією» [12], О.С. Пашкова, Д.М. Чечота, Л.С. Явича, Л.І. Спиридонова «Ефективність дії правових норм» [13], В.В. Глазиріна, І.С. Самощенко, В.І. Нікітинського, В.М. Кудрявцева «Ефективність правових норм» [14] та ін.

Варто визнати, що загалом базовим підходом у визначенні змісту та сутності ефективності був підхід розроблений В.В. Глазиріним, В.М. Кудрявцевим, І.С. Самощенком та В.І. Нікітинським, які вважали, що під ефективністю правових норм розуміється співвідношення між фактично досягнутим результатом їх дії і мети, для досягнення якої ці норми були прийняті [14, с. 22].

Натомість, наприкінці 80-початку 90 рр. минулого ст. з'являються наукові дослідження у яких пропонується дещо інший погляд на вирішення вказаних наукових завдань¹. Так, наприклад, В.М. Баранов вважав, що наявні (в той історичний період) варіанти визначення ефективності правових норм потребують деяких уточнень [16, с. 284]. Зокрема, як підкреслював дослідник, 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 формула для вимірювання ефективності норм права, а не сама її ефективність. В.М. Баранов стверджував, що родовим для ефективності норм права є поняття «властивість», а не «відношення», оскільки ефективність – саме властивість, а не стан правової норми. Можна, як в цілому справедливо писав В.М. Баранов, вести мову про стан реалізації цієї властивості юридичних норм, але не визначати її через філософське поняття «стан», яке в юридичній літературі саме є маловивченим [16, с. 284]. На думку В.М. Баранова, ефективність правової норми – це така

¹ Справедливим буде зазначити, що згаданий підхід, сформульований В.В. Глазиріним, В.М. Кудрявцевим, І.С. Самощенком та В.І. Нікітинським не поділяли й інші вчені. Наприклад, О.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 свідчить 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 мають місце ситуації, за яких дана мета досягається поза безпосереднього зв'язку з дією досліджуваної норми. У такому випадку ми стикаємося з явно уявною ефективністю норми [15, с. 41].

властивість, яка виражає міру її придатності своєчасно при певних соціальних витратах викликати досягнення конкретного науково обґрунтованого позитивного результату [16, с. 286-287].

Аналізуючи запропонований варіант розуміння досліджуваної категорії, С.В. Шахов слушно звертає увагу на те, що В.М. Баранов вважав за необхідне в аспекті визначення ефективності правової норми вести мову про важливість врахування такого фактору, як час ефективності дії норм, а точніше своєчасна зміна фактичного стану суспільних відносин під впливом дії правової норми в бік досягнення науково-обґрунтованої мети цієї норми. З таким підходом важко не погодитися, бо, дійсно, правова норма дуже часто втрачає свою значимість під впливом ряду факторів соціально-економічного чи політичного характеру, при цьому встигнувши (або не встигнувши, або не в повному обсязі) вплинути на певний тип суспільних відносин [17, с. 175].

Разом з тим, з іншого боку, не можна підтримати В.М. Баранова у тому, що ефективність є саме якісною характеристикою правової норми, а не категорією, що визначає її стан. Як відомо, одним із значень слова «якість» є його формулювання як тої чи іншої характерної ознаки, властивості, риси когось, чого-небудь [18, с. 638]. Тобто у такому розумінні виходить так, що ефективність є ознакою норми, рисою, що вирізняє її з поміж інших соціальних регуляторів, або одної галузевої норми від іншої. Однак, вбачається, що такий висновок є помилковим, оскільки ефективність правової норми є якісною її характеристикою, що не має сталого змісту, не є ознакою норми права, що вирізняє її.

Якщо ж в цілому оцінювати радянський період розвитку правової науки та її вплив на формування сучасної системи знань про феномен ефективності у праві, слід визнати, що радянські вчені розробили фундаментальні теоретичні положення, деякі з яких мають аксіоматичний характер та не піддаються сумніву навіть за сьогоденних умов розвитку суспільства та державності. Проте на шарування поверх доктринальних ідей ідеологічних догм та концептів комуністичної пропаганди створювало бар'єри для розвитку правової науки і часом її результати фактично не мали реальної користі для людини як учасника публічних правовідносин, викривляли дійсний сенс та призначення права (у першу чергу адміністративного), а відтак й закладали загалом хибну систему критеріїв оцінювання ефективності права та його норм. Як слушно зазначає Л.Ф. Купіна, стало зрозумілим, що ключові підходи дослідників радянського періоду щодо ефективності норм права та ефективності законодавства, які були сформовані під впливом комуністичної ідеології, не мають практичного застосування та механізмів правового регулювання відносин. Саме ці фактори, як вказує вчена, після проголошення незалежності України стали передумовою для наукових розробок, які були спрямовані на формування нових концептуальних загально-теоретичних та галузевих підходів щодо ефективності законодавства в цілому з урахуванням курсу на розбудову демократичної незалежної правової моделі суверенної Української держави. Фактично політичні процеси того періоду розбудови Української держави [19, с. 19].

Зі зламом командно-адміністративної моделі управління державою та суспільством й, особливо прийняттям у 1996 році Конституції України, юридична наука фактично одразу спробувала розвернути вектор наукових досліджень у бік людини, її правового статусу, пріоритетності її прав та свобод, гарантій захисту тощо. Проте, ані сфера правозастосування в цілому, ані значна кількість правових досліджень вже достатньо тривалий не можуть остаточно відмовитися від застарілого сприйняття адміністративного права. Якщо вести мову, наприклад, про сферу реалізації прав і свобод людини і громадянина, то надзвичайно влучними у цьому контексті є слова В.М. Суценка про те, що «... практична реалізація та захист цих прав і свобод майже щоразу наштовхуються на значні перепони і перешкоди, що мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер та є підґрунтям для невирішених проблем у цій сфері. До проблем реалізації та захисту прав людини і громадянина в Україні в контексті верховенства права слід відносити: низький рівень правової культури і правової свідомості переважної більшості членів нашого суспільства; незадовільний рівень зовнішнього виховного впливу на кожну людину з боку суспільства та самовиховання за наявності у багатьох людей реального відчуття власної честі та гідності; низький рівень дотримання правопорядку (законності) у житті суспільства і держави та беззастережної відповідальності кожної без винятку особи перед собою і оточенням за процес і результати своєї діяльності; нерівноправність гілок та органів державної влади та недосконалість функціонування місцевого самоврядування територіальних громад у реальному житті; низький рівень професіоналізму у сфері політичного та державного менеджменту і його виняткова залежність від особистих й групових (кланових) інтересів; відсутність чіткої структурованості громадянського суспільства і громадського контролю за діяльністю всіх органів державної влади; високий рівень корупції на всіх рівнях і щаблях державного і суспільного життя та відсутність політичної волі

у його зменшенні; відсутність прямої обопільної залежності між людиною і громадянином та державою і суспільством» [20, с. 29-30].

Проблеми й вади у цьому напрямку адміністративно-правової доктрини вдало описав В.Б. Авер'янов, який піддаючи критиці наукові доробки та навчальну юридичну літературу 90 рр. – поч. 2000 рр., зауважував, що «... у визначеннях адміністративного права, як правило, немає навіть згадки про права людини, а тим більше про їх пріоритетне місце у відносинах, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню ... панує стереотипне трактування адміністративних правовідносин як суто односторонніх владовідносин, в яких людині відводиться місце «підвладного об'єкта», цілком нерівноправного і залежного від носія публічно-владних (тобто державних і самоврядних повноважень)» [21, с. 238].

Саме тому, для того, щоб вітчизняна правова наука переформатувала та модернізувала знання про ефективність у праві (у тому числі й адміністративному) необхідним було першочергово створити принципово нову концепцію розуміння та дослідження права, що стала б загальною парадигмою як для загальнотеоретичних, так і галузевих (у т.ч. вузькоспеціалізованих) правових досліджень. І таким концептом, як засвідчили тенденції наукових досліджень започатковані В.Б. Авер'яновим, й стала філософія людиноцентризму¹.

Повертаючись безпосередньо до аналізу історіографії дослідження ефективності в адміністративному праві, відзначимо, що на базі сформульованих ідей людиноцентризму в сучасній доктрині адміністративного права з'являються перші спеціалізовані наукові праці присвячені ефективності норм та методів адміністративного права, адміністративно-правового регулювання, тлумачення норм адміністративного права тощо.

Наприклад, В.В. Галунько аналізує ефективність адміністративно-правового регулювання, наводячи її риси, серед яких окреслює такі:

1) ефективність норм адміністративного права – це співвідношення між завданнями та фактичним результатом дії адміністративно-правових норм щодо забезпечення публічних прав та свобод людини і громадянина, належного функціонування громадянського суспільства та держави;

2) дослідження ефективності норм адміністративного права складається з шести етапів: а) виділення проблем, що обґрунтовують запровадження нових адміністративно-правових норм; б) виділення «дерева цілей»; в) побудова системи показників; г) збір та обробка інформації для кожного з них; г) аналіз фактичного стану ефективності за кожним показником; д) формування висновків;

3) визначення безпосереднього аспекту ефективності норми адміністративного права здійснюється за сумою алгоритмів додатків: цільових передбачених наслідків; непередбачених позитивних наслідків; оцінки опосередкованої соціальної поведінки; непередбачених опосередкованих позитивних наслідків та від'ємних непередбачених негативних наслідків;

4) у теорії адміністративного права серед напрямів, які сприяють ефективності норм права та їх систем, виділяють: формування змісту актів публічного управління, що адекватні прогресивному розвитку соціально-економічної дійсності та закріплені у змісті адміністративних актів принципів управління; в корекції змісту приписів на прогнози розвитку державного управління і системи, яка забезпечує її, – юридичних норм; існування цільової установки нормотворчих органів на оптимізацію та корекцію функцій управління; дотримання в процесі нормотворчості правил юридичної техніки;

5) адміністративно-правову ефективність адміністративно-правового регулювання потрібно розглядати з погляду теорії природного права, соціологічного підходу та позитивізму в праві;

6) провідним чинником виявлення ефективності адміністративно-правових норм та практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації є виявлення громадської думки громадян з цих питань;

7) ефективність адміністративного законодавства полягає у з'ясуванні співвідношення фактичного результату дії законодавства й тих соціальних цілей, для досягнення яких це законодавство було прийнято [24, с. 43].

¹ В аспекті аналізу філософії людиноцентризму як орієнтиру розвитку адміністративного права, ми підтримуємо тези шановних вчених про те, що людиноцентризм як нова концепція адміністративного права полягає в забезпеченні та дотриманні у публічно-правовій сфері принципу верховенства права (правовладдя), забезпеченні спрямованості адміністративного права на пріоритет прав фізичних і юридичних осіб, забезпеченні дотримання конституційних принципів у всіх без винятку сферах суспільного життя [22, с. 87–89]. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини заснована на якісно нових, зорієнтованих на утвердження принципу верховенства права, підходах до дослідження вихідних ознак адміністративного права як галузі права, публічного адміністрування та його інститутів, суб'єктного складу адміністративно-правових відносин та їх адміністративно-правового статусу, усіх аспектів адміністративного та судового порядку вирішення публічно-правових спорів тощо [23, с. 144].

Однак, як слушно зазначає С.М. Балабан, наведений перелік важко назвати системою ознак (рис) ефективності адміністративно-правового регулювання, адже він містить достатньо різнопланові характеристики останньої, що не становлять безпосередньо її поняття, а є лише похідними частинами наукового знання, які так чи інакше стосуються змістовного наповнення досліджуваної категорії. Проте вони мають певний інформаційний потенціал, розкриття якого виявляє важливі магістральні напрями у визначенні змісту ефективності адміністративно-правового регулювання, а саме: залежність його від певної групи цілей, розкриття на кількох рівнях відтворення соціально-правових явищ [25, с. 58]. Окрім того, слід зауважити, що у пропонованому варіанті ознак ефективності адміністративно-правового регулювання В.В. Галуцько, припускається ототожнення двох не співставних між собою категорій – «ефективність адміністративно-правового регулювання» та «ефективність норм адміністративного права».

Сам С.М. Балабан зазначає, що ефективність адміністративно-правового регулювання можливо визначити як міру вкладу дії адміністративно-правової норми чи їх комплексу в межах нормативно-правового акта в усунення соціальних протиріч, що формуються в процесі взаємодії між суб'єктами публічних відносин один із одним та фізичними і юридичними особами, які не є носіями владних (державних, муніципальних) повноважень, а також ступінь відповідності й сприяння в реалізації конструктивного людського потенціалу, традиційним й інноваційним тенденціям суспільного розвитку в цілому, що досягається як результат правового регулювання на підставі цільової оптимізації функціонування відносин у сфері публічного управління, надання адміністративних послуг та деліктних адміністративно-правових відносин. При цьому обов'язковою додатковою складовою ефективності адміністративно-правового регулювання, особливо в умовах явищ рецесії у вітчизняній економічній системі, слід визнати мінімізацію матеріальних витрат, людської енергії й часу на досягнення відповідних цілей [25, с. 54-55].

С.М. Балабан, виходячи із системності адміністративно-правового регулювання, пропонує визначити його зміст виходячи із двох компонентів. Так, наприклад, змістом ефективності адміністративно-правового регулювання в частині досягнення його суто юридичних цілей є мінімальна кількість адміністративних та пов'язаних з ними правопорушень при максимальному рівні їх виявлення, офіційної реєстрації та реагування з боку уповноважених осіб. Тобто лише при низькому рівні латентності й мініальному рівні адміністративних правопорушень можливо говорити про реалізацію як загальної, так і спеціальної превенції адміністративно-правовими засобами [25, с.61]. Натомість, на думку С.М. Балабана, друга сторона визначення змісту ефективності адміністративно-правового регулювання – щодо досягнення матеріальних соціально-перетворювальних та соціально-забезпечувальних (синхронізаційних) цілей, – ґрунтуючись на цілісному уявленні про природу правового регулювання як такого, апіорі повинна вибудовуватись на структурно-функціональній основі, тобто враховувати як структурні елементи механізму адміністративно-правового регулювання, так і його функціональні компоненти [25, с. 63-64].

У дуже вузькому аспекті адміністративно-правового регулювання питання ефективності розглядає І.В. Ковбас, який зокрема досліджує ефективність адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні. У баченні вченого, ефективність доцільно асоціювати із результативністю, що є прийнятним для адміністративно-правового регулювання нагородної справи. І.В. Ковбас вважає, що ефективність адміністративно-правового регулювання нагородної справи полягає у забезпеченні досягненню максимального результату регулювання нагородної справи за допомогою норм адміністративного права за наявних ресурсів. Цілком логічно було б, як він стверджує, таке визначення закріпити у майбутньому «базовому» нормативно-правовому акті з питань нагородної справи [26, с. 36-37]. У підсумку ж своїх роздумів з цього приводу науковець приходиться до дещо іншого висновку про те, що зазначена ефективність це – відносні показники врегулювання відносин впровадження, застосування та гарантування нагородження осіб (колективів осіб) за заслуги перед державою, українським народом, зумовлені певними політичними, соціально-економічними та іншими обставинами, з найменшими витратами часу й ресурсів. При цьому, як він уточнює, слід усвідомлювати, що ефективність варто розглядати саме у поєднанні її трьох обов'язкових елементів, а саме: ефекту (або ж його синонімічної назви – результату), умов та мінімізованих витрат. Вбачається, що дослідник наводить суперечливі між собою тези. Так з одного боку, І.В. Ковбас акцентує на досягненні результатів за наявних ресурсів, а з іншого – вказує, що такі ресурси мають характеризуватися найменшими витратами [26, с. 38]. Також слід звернути увагу, що науковець не виправдано обмежує ефективність адміністративно-правового регулювання лише утилітарним поглядом на неї та припускається помилкового ототожнення ефективності й результативності.

У свою чергу, як зазначає І.В. Болокан, ефективність реалізації адміністративно-правових норм пов'язується безпосередньо з поведінкою суб'єктів – якщо норма втілюється у поведінці суб'єктів права – вона є ефективною (тобто норма діє), якщо ж ні – ефективність реалізації негативна. Це відповідає і значенню слів «ефект» та «ефективний», які у словниках слів іншомовного походження подаються, як «дійовий, дієвий», і розумінням ефекту як результату, який наявність того чи іншого явища викликає в оточуючому середовищі. Натомість поведінка як динаміка завжди пов'язана зі змістом норми, яка є статикою. При цьому кожна форма реалізації «відштовхується» від певного різновиду норм, що обумовлює специфіку мети закріплення тієї чи іншої норми. Так, на думку дослідниці, забороняючі норми закріплюють заборону вчинення певних дій, вимагають пасивної поведінки. Відтак, дотримання відповідної заборони у поведінці суб'єкта свідчить про ефективність цієї норми, але лише щодо цього конкретного суб'єкта, адже інший суб'єкт може і не дотриматись цієї заборони, порушити її. Додержання як форма реалізації адміністративно-правових норм передбачає пасивну поведінку, і у кожному конкретному випадку одна й та сама норма може бути як ефективною (якщо певний суб'єкт дотримується заборони), так і неефективною (якщо інший суб'єкт не дотримується (порушує) заборони). Саме тому, як підкреслює І.В. Болокан, це свідчить про оціночність категорії «ефективність» щодо реалізації конкретної норми конкретними суб'єктами, відносність поняття ефективність. Крім характеру поведінки як базової характеристики ефективності реалізації, особливості ефективності реалізації адміністративно-правових норм, порівняно з іншими «ефектами» норми, стосуються й мети та результату [27, с. 327-328].

У підсумку І.В. Болокан резюмує, що ефективність реалізації норм адміністративного права пов'язана з ефективністю нормотворчості та ефективністю правового регулювання загалом. Крім того, як вона уточнює, ефективність саме реалізації галузевих норм завжди безпосередньо пов'язана з суб'єктом реалізації, вірніше 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. Враховуючи специфіку ефективності реалізації адміністративно-правових норм порівняно зі специфікою ефективності правотворчості, ефективності правового регулювання та інших, пов'язаних із ефективністю правових категорій, І.В. Болокан визначає ефективність реалізації адміністративно-правових норм як 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 [28, с. 28].

У свою чергу, інший сучасний дослідник ефективності норм адміністративного права С.В. Шахов акцентує увагу на необхідності комплексного підходу до розуміння вказаної категорії та зауважує на важливості правильно обраної методології до її вивчення. Зокрема С.В. Шахов не вважає помилковим цільовий підхід в оцінці ефективності норм права, а пропонує задатися питанням 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 загально соціальним цінностям, інструментальній цінності права, то говорити про ефективність такої норми або ж адміністративного права в цілому не доводиться. Саме у цьому контексті вітчизняний вчений-адміністративіст звертає увагу на те, що нерозривний зв'язок таких якостей адміністративного права, як його ефективність і соціальна цінність, ефективність та істинність його норм, має особливе, фундаментальне значення в контексті розуміння суті та змісту категорії «ефективність норм адміністративного права». На переконання дослідника, дуже важливо в суть ефективності адміністративно-правової норми, її характеристики, «вплітати» аксіологічний аспект, а її показники наповнювати змістом людиноцентричного значення [29, с. 103–109].

Такий магістральний підхід дав поштовх С.В. Шахову дійти думки про те, що оцінювати ефективність норми адміністративного права в першу чергу необхідно за її придатністю забезпечувати реалізацію прав і свобод людини в публічній сфері. При цьому, разом з цим аспектом незаперечне значення мають і цільовий, і політичний, і економічний, і психологічний та інші контексти ефективності адміністративно-правової норми [30, с. 190–192].

Ми повністю солідарні з С.В. Шаховим у тому, що визначальним фактором ефективності правової норми за цільового підходу є мотив, глибина знань, набір професійних компетентностей законодавця, що у свою чергу визначає певну успішність та правильність у визначенні кінцевої мети законодавчого акту або його норм. Як нами вже вказувалося вище, ефективність механізму цілепокладання є таким

же важливим фактором і умовою ефективності норм адміністративного права як і якість закону, правотворчої діяльності в цілому, правозастосовчої практики і т.д., оскільки саме чіткість прямо або опосередковано сформульованої мети адміністративно-правової норми є першопричиною, відправною точкою її існування та подальшого функціонування.

Щодо погляду на ефективність як категорію комплексну, то безумовно ця теза потребує підтримки, але в розрізі аналізу думки С.В. Шахова щодо виділених ним аспектів ефективності виникає ряд логічних питань, пов'язаних із перебільшенням значення деяких аспектів ефективності, що тягне за собою надмірну розмитість і невизначеність результатів такого оцінювання. Визнаючи нормальність того, що оцінка ефективності норми адміністративного права має умовний і часом суб'єктивний характер, вважаємо зазначити, що дослідник все ж таки повинен намагатися шукати гіпотезу, що дозволяє йому розвинути у подальшому ідею більш конкретного оцінювання ефективності права. Звичайно, така робота є дуже складною, передбачає у підсумку наявність неоднозначних результатів. Однак такий науковий пошук необхідний, оскільки саме він сприятиме удосконаленню не лише суто теоретичних знань про ефективність в адміністративному праві, а й закладе основу для оптимізації правотворчості та правозастосування.

Важливим в аспекті нашої тематики, присвяченої цілепокладанню норм адміністративного права, є аналіз інших робіт, присвячених ефективності тих процесів або явищ в галузі адміністративного права, що мають стійкий кореляційний зв'язок з досягненням цілей адміністративно-правових норм, метою адміністративного права в цілому. Так, В.В. Юровська, яка досліджує праксеологічні аспекти методів адміністративного права, вважає, що саме аксіологічний сенс права є домінуючим у його змісті та призначенні [23, с. 127; 31, с. 154].

Підтримуючи В.В. Юровську у її прагненні підкреслити важливість так званих соціальних критеріїв оцінювання ефективності правових норм в цілому та адміністративно-правових зокрема, разом з тим зауважимо, що навряд чи цінність права визначається лишень за рахунок його ефективності. У нашому баченні, ефективна адміністративна норма права не завжди відповідає і не повинна відповідати спеціальній цінності права, оскільки конкретні цілі окремо взятих адміністративно-правових норм не завжди співпадають, а часом мають й різний сенс та спрямування, що не виключає їх відповідність загальній меті адміністративного права. Як вже нами підкреслювалось, цілі норм адміністративного права різноманітні, залежать від рівня адміністративно-правового регулювання, на якому «розташована» норма, специфіки правовідносин, на які спрямовано їх регулюючий вплив і т.д. Іншими словами, ефективність адміністративно-правової норми далеко не завжди є відповіддю на питання про її цінність.

У цьому контексті варто додати, що подібний підхід, запропонований В.В. Юровською, часом переводить уявлення про адміністративне право у дещо абстрактне явище, що не має реальних контурів розуміння. Вбачається, що окремим представникам адміністративно-правової доктрини варто відмовитись від тотальної гіперболізації ідей філософії людиноцентризму, до якої вони схильні на сторінках своїх монографічних досліджень. Ми у жодному разі не ставимо під сумнів ідеї людиноцентризму, а скоріше навпаки – ми їх пропагуємо та намагаємося розвивати, про що свідчать наші нинішні та попередні дослідження. Однак виводити із наукової гіпотези про нове людиноцентричне спрямування адміністративного права аксіому, що кожна норма права істинна, відбиває цінність права і т.д. ми точно не вважаємо виправданим та методологічно правильним.

Висновки. Підбиваючи підсумок узагальненого розгляду феномену ефективності в праві та адміністративному праві зокрема, вважаємо за необхідне наголосити на деяких принципових тезах. Зокрема, як вже зазначалося, враховуючи багатоманіття цілей конкретних норм адміністративного права, їх оцінка на предмет ефективності не співставна з оцінкою ефективності адміністративного права в цілому. Цілком природньо, що такий саме підхід можна застосовувати до аналізу ефективності механізму цілепокладання норм адміністративного права, де в основі оцінювання буде не тільки критерій досягнення загальної мети адміністративного права, а й досягнення вказаним процесом цілепокладання конкретних соціальних, економічних або інших результатів, що проявляється внаслідок реалізації тої чи іншої групи норм адміністративного права. Інакше кажучи, ефективність механізму цілепокладання норм адміністративного права напряму пов'язана із процесом реалізації останніх.

З попередніх умовиводів стає цілком зрозумілим, що визначення ефективності механізму цілепокладання є дуже важливим для аналізу ефективності самої норми (або їх груп) адміністративного права, оскільки визначаючи результативність, дієвість, оптимальність, раціональність механізму ціле-

покладання, його відповідність деяким вимогам, відбувається своєрідний підготовчий етап вивчення ефективності норми адміністративного, умов та факторів її ефективності.

Варто зауважити, що ми є прихильниками так званого комплексного підходу, згідно з яким оцінка будь якого явища з точки зору його ефективності має різноаспектне спрямування. Разом з тим, слід відзначити, що враховуючи специфіку та зміст механізму цілепокладання норм адміністративного права, в основі такого оцінювання є пріоритетним саме цільовий підхід, згідно з яким здійснюється аналіз досягнення механізмом цілепокладання норми адміністративного права реальних кінцевих результатів, що уособлюються в правових наслідках реалізації норм. При цьому серед аспектів такого аналізу є блок соціальних та економічних оцінок, де першочерговість того чи іншого аспекту у тому чи іншому випадку визначається залежно від характеру, рівня або ж спрямування тої чи іншої групи норм адміністративного права яка піддається оцінці – тобто є безпосереднім предметом оцінювання на ефективність. Наприклад, якщо мова йде про норми, що регулюють інститут адміністративних послуг, то у першу чергу ефективність механізму цілепокладання визначається виходячи з досягнення соціальних цілей вказаних норм (реальний стан можливостей особи реалізувати свій адміністративно-правовий статус, рівень можливостей особи вступити у адміністративні правовідносини тощо). Якщо мова йде про ефективність норм адміністративного права, що забезпечують захист від недобросовісної конкуренції, то звісно ж, у пріоритеті буде саме економічний блок показників вказаного оцінювання.

Слід підкреслити, що цілком природньо, що вказаними соціальними чи економічними аспектами ефективність механізму цілепокладання норм адміністративного права не обмежується. Вказаний механізм може піддаватися оцінці на предмет політичного (визначає ефективність механізму цілепокладання в аспекті здатності держави виконувати внутрішні та зовнішні функції тощо); психологічного (оцінює здатність механізму цілепокладання забезпечувати сприйняття норм адміністративного права їх адресатами); конфліктного (визначає здатність механізму цілепокладання впливати на рівень конфліктності в суспільстві в цілому, у певній соціальній групі, колективі тощо) та інших аспектів.

Таким чином, ефективність механізму цілепокладання норм адміністративного права – це комплексна категорія, що включає у себе сукупність критеріїв та показників, що визначають рівень досягнення процесом формулювання та корегування цілей норм адміністративного права конкретних соціальних, економічних, політичних або інших результатів, що проявляється внаслідок реалізації вказаних норм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь, 2001. 1440 с.
2. Гірничий енциклопедичний словник. URL: https://slovnnyk.me/dict/mining_dict.
3. Джавадов Х.А. Отдельные аспекты имплементации понятия «эффективность» в понятийно-категориальный аппарат гражданского процесса. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 133–137.
4. Слезингер Г.Э. Труд в условиях рыночной экономики. М., 1996. 336 с.
5. Нижник Н. До проблеми ефективності державного управління в Україні. *Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід*: зб наук. пр. / за заг. ред. В.М. Князева. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. С. 6–11.
6. Маслова А.Б. Органи, що реалізують державну митну політику, як складова системи публічного адміністрування: організаційно-правові аспекти реформування: монографія. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 388 с.
7. Козлов В.А. Вопросы теории эффективности правовой нормы: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ленинград, 1972. 222 с.
8. Шикин Е.П. Основные условия эффективного применения права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1971, 23 с.
9. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / Лазарев В.В.; Науч. ред.: Безина А.К., Казань, 1975. 207 с.
10. Бонк Е.Л. Общественное мнение и эффективность правовой нормы: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 1982. 215 с.
11. Фаткуллин Ф.Н., Чулюкин Л.Д. Социальная ценность и эффективность правовой нормы: монография. Казань, 1977. 119 с.

12. Худяков Е.А. Эффективность применения норм с административной преюдицией: Учебное пособие. М., 1981. 34 с.
13. Пашков А.С. Эффективность действия правовых норм / редкол.: Пашков А.С. (отв. ред.) и др.; Ленингр. гос. ун-т им. А.А. Жданова, Науч.-исслед. ин-т комплексных социальных исследований. Ленинград, 1977. 143 с.
14. Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С., Глазырин В.В. Эффективность правовых норм. Монография. М., 1980. 280 с.
15. 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.
16. Баранов В.М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. Саратов, 1989. 400 с.
17. Шахов С.В. Ефективність норм адміністративного права: питання теорії та практики: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2020. 348 с.
18. Словник української мови: в 11 томах. Том 11, Київ, 1980. 699 с.
19. Купіна Л.Ф. Ефективність норм трудового права України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2021. 471 с.
20. Сущенко В.М. Проблеми реалізації та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні (в контексті верховенства права). *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2012. Т. 129. С. 28–32.
21. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. 384 с.
22. Юровська В.В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини як ідеологічна передумова перегляду змісту методів адміністративного права. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6. С. 82–89.
23. Юровська В.В. Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 428 с.
24. Адміністративне право України: навч. посіб.: у 2 т. / Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1. Загальне адміністративне право. 320 с.
25. Балабан С.М. Ефективність адміністративно-правового регулювання: наукові та організаційно-правові засади оцінки і забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 212 с.
26. Ковбас І.В. Ефективність адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні: критерії, показники та умови. *Правова позиція*. 2020. № 3. С. 35–38.
27. Болокан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.
28. Болокан І.В. Ефективність реалізації адміністративно-правових норм: поняття, сутність та значення. *Юридичний вісник*. 2017. № 2. С. 25–28.
29. Шахов С.В. Ефективність адміністративно-правової норми: спроба комплексного аналізу багатоаспектної категорії. *Право і суспільство*. 2018. № 5-2. С. 103–109.
30. Шахов С.В. Норми адміністративного права: теоретико-правові аспекти ефективності: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2020. 442 с.
31. Юровська В.В. Ефективність методів адміністративного права: поняття та критерії оцінювання. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. С. 150–155.