

Розділ 4

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.922.343.353

В. А. Бондаренко

ЦІННІСНИЙ АСПЕКТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Розглянуто питання підвищення ефективності нормативно-правового регулювання у зв'язку з адаптацією національного адміністративного законодавства до вимог Європейського Союзу з використанням аксіологічного підходу під час дослідження нормативно-правових явищ. Проаналізовано цінність норми права, її вплив на ефективність правового регулювання адміністративно-правової сфери з позиції складноорганізованої сукупності цінностей, на підставі яких встановлюють систему прав і обов'язків.

Ключові слова: ефективність правового регулювання, адаптація національного законодавства, цінність норми права.

Постановка проблеми. Проблема ефективності норм права є актуальною для будь-якої держави, поки існують правові приписи, а держава регламентує соціальне життя шляхом видання правових актів і контролю за їх реалізацією. Труднощі в реалізації нормативно-правових актів щодо забезпечення стовідсоткової ефективності лише підкреслюють необхідність наукового осмислення цієї проблематики, пошуку шляхів і форм наближення до правового та соціального ідеалу у вигляді ефективно діючого законодавства. Сучасний розвиток адміністративного права, постійна зміна законодавства про адміністративні правопорушення, адаптація національного законодавства до вимог Європейського Союзу актуалізують проблему ефективності норм адміністративного права. Необхідність досліджень ефективності норм адміністративного права обумовлена перетвореннями у національній правовій системі, зумовленими адаптацією публічно-правових відносин у сфері державного управління до вимог Європейського Союзу, реформуванням органів виконавчої влади.

Стан дослідження. Різні аспекти ефективності адміністративного законодавства тією чи іншою мірою висвітлювались у роботах українських та зарубіжних учених-адміністративістів, а саме: В. Б. Авер'янова, В. М. Брижка, О. А. Банчука, С. Ф. Гуцу, В. І. Гурковського, А. М. Гулеміна, Н. В. Паршиної, В. С. Цимбалюка, І. В. Март'янова, О. І. Остапенка, В. Ф. Опришко та інших, що підкреслює важливість ретельного дослідження взаємодії правових норм, цінностей права та правових цінностей. Процеси нормативного регулювання й ефективності норм адміністративного права в аксіологічній площині з позиції адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу досі спеціально не досліджувалися. Здебільшого проводилися дослідження ефективності норм адміністративного права з погляду формальної логіки, що є, безумовно, важливим, але недостатнім для всебічного сприйняття правових явищ.

Метою статті є аналіз характеристики методів вивчення ефективності адміністративно-правових норм.

Виклад основних положень. Ефективне правове регулювання – одна з головних умов стабільного та послідовного розвитку українського суспільства, його економічної та соціальної основ. Зважаючи на це, стає зрозумілою нагальна потреба вивчення аксіологічної обумовленості вдосконалення регулятивної функції права, а також можливості впливу на цей процес спрямованої взаємодії правової та ціннісної складових людської свідомості, що значною мірою відображають ефективність правового регулювання. Розвиток юридичної теорії та практики вирішуються ціннісними установками та заснованим на них правовим світоглядом законодавця, посадових осіб, які застосовують право, громадян.

Вважають, що класичну дефініцію терміна «ефективність права» подано І. С. Самощенко 1980 року, суть якої полягає у співвідношенні фактичного результату дії норм права та тих соціальних цілей, для досягнення яких ці норми були прийняті. Умови ефективності дії норми з позиції системного аналізу, на підставі якого І. С. Самощенко розглядав ефективність норм права, щодо: самої норми; діяльності правозастосовних органів; особливостей правосвідомості та поведінки громадян, які дотримують або порушують вимоги правової норми [1, с. 22]. Поєднання цих умов забезпечує високу ефективність дії правової норми.

На думку П. М. Рабіновича, визначення ефективності норм права охоплює низку аспектів: цільовий (функціонально-цільовий); соціальний; економічний; психологічний [2, с. 171–174]. Із позиції наук теорії держави і права та філософії права вказані аспекти ефек-

тивності норм права є основними орієнтирами правотворчої діяльності держави щодо вдосконалення норм законодавства, підвищення їх ефективності.

Своєю чергою, В. Б. Авер'янов розглядає ефективність адміністративно-правової норми у контексті вираження в диспозиції правила поведінки, яке сприяє досягненню цілей правового регулювання суспільних відносин у певних соціально-економічних умовах. Зазначені цілі, які виявлені в результаті нормотворчої діяльності, є детермінантою правового впливу на соціальні потреби. Об'єктивізація мети досягається шляхом правозастосовної діяльності, в результаті якої норма права знаходить конкретну форму реалізації, поєднуючи правотворчі та правозастосовні аспекти, які однаково важливі під час оцінки ефективності права (його норм, інститутів, юридичної діяльності тощо) [3, с. 167–168].

О. Ф. Скакун вважає, що проблема ефективності застосування права охоплює низку питань організаційно-правового характеру: ефективність застосування норм права, ефективність організації роботи державних органів, вироблення ефективних актів застосування права, швидкість їх доведення до адресатів, ефективність виховного впливу на керовані суб'єкти, тобто поєднує комплексність в оцінці ефективності права [4, с. 414–415].

У міру трансформації національного законодавства під впливом адаптаційних процесів до нормативного забезпечення функціонування соціальної системи суспільства з погляду на Європейські правові традиції зміни правової культури та правових цінностей, зумовлених Революцією Гідності, формується нова картина юридичної дійсності. Зі зміною правових цінностей змінюються основи нормативної системи, що зумовлює трансформацію норм, розташованих на більш низьких рівнях системи. Законодавець під час створення закону відображає існуючі цінності за допомогою юридичної техніки.

Зміст правової норми передбачає, що для її ефективної реалізації необхідна наявність ціннісних установок, тобто засвоєних соціальних цінностей, які надають ціннісний колорит правовій ситуації, що виникає.

У зв'язку з адаптацією національного законодавства до вимог Європейського Союзу доцільно використовувати аксіологічний підхід під час дослідження нормативно-правових явищ, зокрема в процесі вивчення ефективності правового регулювання у публічно-правовій сфері. Норму права доцільно розглядати як складноорганізовану сукупність цінностей, встановлюючи систему прав і обов'язків за допомогою застосування юридико-технічного прийому компетенції, базою

для застосування якого є система державних функцій. Ключовими особливостями такого прийому є встановлення: системи обов'язків; процедурних правил реалізації відповідних обов'язків; елементів правового статусу зобов'язаних суб'єктів. Формулювання системи публічно-правових приписів здійснюється в джерелах, що виходять з єдиного правотворчого центру. В умовах зміни загальної системи форм зовнішнього вираження публічно-правових приписів зберігається їх загальна властивість – визнання самого факту можливості перенесення правотворчих повноважень від держави до інших центрів.

Генезис правових норм є соціальним актом, вираженим у ціннісному відношенні. Соціальна динаміка нормативності пов'язана з діалектикою розвитку соціального буття. Сутність правової цінності криється в об'єктивних властивостях соціальних систем і явищ, які мають реальну значущість для суб'єктів правовідносин. Цінність права є константною регулятивною ідеєю, в якій укладено соціальну вимогу (імперативну, об'єктивну та системну).

Ціннісний тип розуміння права розглядає право як вищу цінність і передбачає його існування у вигляді ієрархії норм, які визначаються єдністю цінностей права і правових цінностей, органічно взаємодіючих з іншими соціальними цінностями та нормами. У межах такого розуміння, право – це державно-нормативне закріплення цінностей, юридичний спосіб їхнього існування, що обумовлює ціннісний фундамент правового регулювання. Цінності права визначають зміст правової норми через правосвідомість законодавця та забезпечують фактичну її реалізацію через правові цінності різних верств населення. Водночас визначення мети в системі публічно-правового регулювання – це процес суб'єктивний, безпосередньо пов'язаний з усвідомленням потреб публічного суб'єкта. Завдання публічно-правового регулювання завжди матимуть нормативний характер, пов'язаний із вибором правових засобів, прийомів, способів впливу на суспільні відносини.

В умовах демократичної правової держави мета і завдання публічно-правового регулювання визначаються нормативно, водночас основним засобом нормативної фіксації для них є правові норми.

Сутність правової норми полягає у виборі, заснованому на кординації внутрішньої (особистої) та зовнішньої (даною державою) ієрархії цінностей. Цінність ж норми визначається як результат функціонування цінностей права і правових цінностей. Правова норма – це конфігурація цінностей, де, з одного боку, виявляється індивідуальна правова цінність, яку суб'єкт має намір реалізувати, а з іншого – цінність права, і передбачається, що це протистояння становитиме справжню цінність, втілену в правову поведінку, яка утримає особу від виконання непрапомірної дії.

Цінність норми права не є постійною величиною та залежить від низки чинників, до яких слід віднести: рівень розвитку правової системи, зокрема нормативної її складової; ступінь відповідності змісту норми права ідеальним уявленням, імперативам правової думки; ефективність норм, яка виявляється в реалізації прав і обов'язків під час встановлення реальних правовідносин. Ступінь виявлення зазначених чинників визначається загальними характеристиками стану соціуму, а також типом і домінуючим рівнем розвитку правової культури.

Правова норма має внутрішні та зовнішні ціннісні складові. Зовнішня цінність правової норми є іманентною властивістю, яка визначає її форму та місце у системі норм. Норма цінна в цьому сенсі як веління держави та суспільства, як санкціоноване правило. Це пояснюється наявністю складних процедур, які супроводжують виникнення норми (норма як носій цінностей права). Внутрішні цінності правової норми, виражені в її структурі, безпосередньо закріплюються в цінностях, предметі впливу, а також у відношенні з іншими нормами і цінностями, в сукупності становлять складну систему (норма як причина виникнення правових цінностей).

Кожен із трьох елементів правової норми володіє ціннісним змістом. У диспозиції міститься ціннісний зміст норми – права й обов'язки суб'єктів права. Санкція містить внутрішню оцінку діяння, цінність якої полягає у визначенні відношення до суб'єкта права – або це покарання, або заохочення. Гіпотеза містить цінність умови, з метою забезпечення безперешкодного руху інтересів суб'єктів до цінностей (змістовна ознака) та досягнення мети (формальна ознака).

Структура норми права, розглянута з аксіологічного погляду, складається з елементів: конкретної цінності права, що закладається в норму законодавцем; різновидів правових цінностей, котрі виникають у процесі встановлення ціннісних відносин (у яких норма є об'єктом оцінювання) з суспільством, особистістю та державними органами, що застосовують право.

Цінність, втілювана в правовій нормі, визначає її місце в системі права й ознаки цієї норми (зовнішня цінність). Система права деякою мірою відповідає ієрархії правових цінностей, які є в суспільстві. Ціннісна якість дає змогу визначити притаманну їй внутрішню ціннісну логіку. Потреба в різних формах внутрішньої ціннісної логіки визначається різним характером руху інтересів суб'єктів до цінностей, наявністю численних перешкод, що стоять на цьому шляху.

Аксіологічна методологія може дати змогу для визначення цінності колізійних норм права, які володіють максимально вираженою зовнішньою цінністю для системи права, покликаних вирішувати

питання суперечностей і зіткнення норм права. Колізійна норма визначає відповідні конкретному випадку правові цінності, що містяться в нормах права, і за допомогою цього дає змогу визначити більш високу за ціннісною складовою норму, завдяки чому усувається колізія (наприклад, ст. 14 Кодексу торговельного мореплавства України [5]).

Водночас основним критерієм оцінки ефективності правового регулювання є ступінь реалізації його цілей. У цьому плані важливого значення набуває коректна постановка (формальне визначення) цілей правового регулювання в конкретних сферах у нормативно-правових актах: з одного боку, вони повинні бути соціально обумовлені – відповідати рівню соціально-економічного та політичного розвитку суспільства, адекватними його правосвідомості та правовій культурі, найважливішим соціальним цінностям і ідеалам; з іншого боку – реальними, досяжними, точними та чіткими (однозначними).

Зуважимо, що мета не завжди однозначно та чітко формулюється законодавцем. Закон України «Про вищу освіту» не містить формулювання цілей, для досягнення яких був прийнятий цей нормативний акт [6]. Цю прогалину не змогли заповнити і спеціальні норми, що визначають принципи державної політики у сфері вищої освіти. Отже, правове регулювання у сфері вищої освіти позбавлене чітких цільових орієнтирів та виявилось практично не захищеним від доволі вільних трактувань його окремих положень виконавчими органами державної влади на користь відомчих вузьких інтересів і на шкоду освітнім правам громадян, закріпленим у Конституції України та конкретизованим у цьому Законі.

Показники ефективності правового регулювання можуть виявлятися у визначенні ефективності діяльності органів і організацій в економічній і соціальній сферах. Водночас публічно-адміністративна діяльність щодо забезпечення суспільних потреб впливає на збереження власної раціональності обох сфер, тобто, з одного боку, державної нейтральності, а з іншого – суспільної спонтанності (електронна петиція); збереження гнучкості у відношеннях про укладання суспільних домовленостей (Закон про державний бюджет); потреби постійного спостереження в обох сферах, що пов'язано з тенденцією посилення ролі інститутів громадянського суспільства (децентралізація державної влади).

Ефективність дії правових норм залежить від дієвості й якості змісту їх функцій. Критеріями ефективності й якості функцій правових норм є: обґрунтованість, правильність, оптимальність, нормативність, загальнообов'язковість, повнота, конкретність. Визначення ефективності правових норм має охоплювати оцінку процесу реалізації ними

своїх функцій, а також аналіз стану їх функціональних взаємозв'язків. Категорія «якість» не тотожна поняттю «ефективність» дії правових норм, оскільки означає злагоджену сукупність властивостей, ознак, що обумовлюють її здатність позитивно впливати на суспільні відносини, що підлягають регулюванню відповідно до своїх призначень.

Адаптація національного адміністративного законодавства до вимог Європейського Союзу окреслює основні проблеми виконання функцій правових норм: необхідність і обґрунтованість розробки та прийняття правових норм; недостатня погодженість цілей і завдань норм; декларативність деяких правових норм; відсутність чіткого налагодженого механізму їх реалізації; прогалини; наявність у чинній системі правових приписів величезної кількості колізій; необґрунтоване дублювання; неузгодженість і конкуренція норм; порушення лінгвістичних правил і вимог закріплення норм у законодавстві; використання в текстах правових приписів великої кількості технічних термінів; невідповідність текстуальної та смислової складових; невикористання правотворчого досвіду і досягнень науки.

Висновки. Для визначення ефективності норм адміністративного права методологічне значення мають характерні особливі методи в процесі дослідження.

По-перше, дослідження ефективності публічно-правового регулювання повинне проводитись з чітким усвідомленням того, що правомірною мірою не може розглядатися в галузевих характеристиках у загальному уявленні про галузеву будову національного права, характерну для вітчизняного правознавства. Ефективність адміністративно-правової норми виявляється в специфіці тих правових засобів, які застосовуються в системі соціальної регуляції.

По-друге, початком характеристики ефективності адміністративно-правового регулювання має бути аналіз специфіки саме правових засобів, які застосовуються для регулювання суспільних відносин. Фактично можливість виокремити якісні особливості правових засобів у відповідній ситуації дає змогу нам охарактеризувати той чи інший правовий масив.

По-третє, певна обмеженість, об'єктивна заданість системи правових засобів, прийомів впливу на суспільні відносини створює, зокрема, і деякі межі ефективності адміністративно-правового регулювання, хоча і не скасовує принципового характеру ідеї про потенційну рухливість меж правового регулювання.

Специфіка адміністративно-правового регулювання виражається в тому, що однією з базових характеристик ефективності правового

регулювання є те, що в процесі реалізації правових засобів можуть виникати нові суспільні відносини.

1. Самошенко И. С. Эффективность правовых норм / И. С. Самошенко. – М.: Юридическая литература, 1980. – 280 с.
2. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник / П. М. Рабінович. – Вид. 9-е, зі змінами. – Львів: Край, 2007. – 192 с.
3. Адміністративне право України: Академічний курс: підручник: у 2 т. / В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй та ін.; голова ред. кол. В. Б. Авер'янов. – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун. – К.: Алерта, 2010. – 524 с.
5. Кодекс торговельного мореплавства України: Закон України від 23.05.1995 № 176/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 47–52. – Ст. 349.
6. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.

Бондаренко В. А. Ценностный аспект повышения эффективности административно-правового регулирования

Рассматриваются вопросы повышения эффективности нормативно-правового регулирования в связи с адаптацией национального административного законодательства к требованиям Европейского Союза с использованием аксиологического подхода во время исследования нормативно-правовых явлений. Проанализировано ценность нормы права, ее влияние на эффективность правового регулирования административно-правовой сферы с позиции сложноорганизованной совокупности ценностей, на основании которых устанавливаются система прав и обязанностей.

Ключевые слова: *эффективность правового регулирования, адаптация национального законодательства, ценность нормы права.*

Bondarenko V. A. The valuable aspect of improving the efficiency of the administrative and legal regulation

The article deals with the theoretical approaches to defining ways of increasing the efficiency of the administrative and legal regulation in the context of social changes in Ukraine.

Effective legal regulation is one of the main conditions for a stable and consistent development of Ukrainian society, its economic and social foundations. Taking this into account, it becomes clear the urgent need for studying axiological conditionality of improving regulatory function of law and ability to influence the interaction process of legal and valuable components of human consciousness that largely reflect the effectiveness of regulation. The development of legal theory and practice is resolved with the help of values and legal outlook of legislators, officials, and citizens.

With the transformation of law under the influence of normative adaptive processes on the functioning of the social system according to the European legal traditions of legal culture and legal values, the Revolution of dignity, a new picture of legal validity is forming. Changing fundamentals of the regulatory system lead to the transformation of rules. There are special techniques to determine the effectiveness of the methodological study. The study of the effectiveness of regulation should be carried out on the basis of knowledge that law is a general phenomenon. The efficiency of standards is grounded on the legal means used in the system of social regulation. The starting point for the characteristics of effective administrative control should be proper analysis of the specific legal means used for regulation of social relations. Some limitations, objective system of legal tools, influence on social relations create limits of the efficiency of legal regulation, although they do not alter the fundamental nature of the potential mobility of legal regulation.

Key words: *efficiency of legal regulation, adaptation of national legislation, value of legal standard.*

Стаття надійшла 28 грудня 2015 р.

УДК 342.9

А. І. Годяк

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОМПРОМІСУ В СПРАВІ ПРО ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

Проаналізовано положення норм Митного кодексу України щодо компромісу в справі про порушення митних правил. Акцентовано на необхідності вдосконалення правового регулювання компромісу. Позитивно відзначено запровадження компромісу в справах про порушення митних правил, а відтак і впровадження європейських стандартів у діяльність органів доходів і зборів України. Запропоновано зміни до Митного кодексу України, які, на думку автора, розширять практику застосування інституту компромісу в справі про порушення митних правил.

Ключові слова: *компромід, митні правила, органи доходів і зборів, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність.*

Постановка проблеми. Митне законодавство містить значну кількість загальнообов'язкових правил, яких мають дотримуватися і виконувати фізичні та юридичні особи. В разі невиконання таких правил до винних осіб застосовується відповідальність, передбачена Митним кодексом України. Боротьба з контрабандою та порушенням