

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951:353.09

В. А. Бондаренко

## ЕФЕКТИВНІСТЬ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У КОНТЕКСТІ МОТИВАЦІЇ ПОВЕДІНКИ ОСОБИСТОСТІ

*Проаналізовано теоретичні підходи до визначення ефективності застосування норм адміністративного права. Підкреслено необхідність здійснення дослідження з огляду на адаптацію законодавства Європейського Союзу до правової системи України з позицій теорії держави та права, адміністративного права, соціології права. Розглянуто правову інформацію, яка закладена у правовій нормі, як основу підвищення соціально-правової активності особистості. Досліджено вплив ефективності норм на мотивацію дії людини.*

**Ключові слова:** *норма права, адміністративне право, ефективність застосування, мотивація, правова інформація.*

**Постановка проблеми.** У вітчизняній юриспруденції ефективність норм традиційно виступає вихідною ознакою права як регулятивно-охоронної системи. Зазначається, що право не регулює варіанти поведінки (поведінка зумовлена чинниками надприродного чи випадкового характеру), які не укладаються у правові стандарти. Однак посилення тенденції розрізнення права і закону зумовлює ситуацію, коли розглядають як правові варіанти поведінки, які не отримали формально-юридичного закріплення у законодавстві, що видається від імені держави. Навіть більше, у межах природно-правової концепції обґрунтовується положення, відповідно до якого законодавчо закріплений поведінковий стереотип у разі його суперечності з основоположними принципами природного права (насамперед принципом невід'ємності прав і свобод особистості, які розглядаються як первинні цінності і тому є пріоритетними стосовно публічних інтересів держави і суспільства) втрачає свою правову сутність. Подібна ситуація дає змогу деяким ученим стверджувати, що останнім часом ефективність як ознака права дещо втрачає своє значення. На нашу думку, ця проблема

у контексті адміністративного права вимагає подальшого опрацювання та вирішення, особливо у зв'язку з прагненням вступу України до Європейського Союзу.

**Стан дослідження.** Різні аспекти інформаційного законодавства тією чи іншою мірою висвітлювались у роботах українських і зарубіжних учених-адміністративістів: В. Б. Авер'янова, С. С. Алексєєва, Г. Л. Аكوпова, І. Л. Бачило, В. М. Брижка, О. А. Банчука, С. Ф. Гуцу, В. І. Гурковського, А. М. Гулеміна, Н. В. Паршиної, О. В. Кузьменко, О. І. Остапенка, В. Ф. Опришка та інших.

Однак недостатність наукових досліджень у цій сфері є основною перешкодою для створення ефективної системи державного регулювання легальних способів вирішення конфліктів, спірних ситуацій та забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у сфері державного управління. Ці обставини зумовлюють необхідність пошуку і вибору комплексних підходів у наукових дослідженнях, присвячених ефективності застосування норм адміністративного права, з огляду на адаптацію законодавства Європейського Союзу до правової системи України.

**Метою** статті є розроблення теоретичних підходів до визначення ефективності застосування норм адміністративного права.

**Виклад основних положень.** Реалії останніх десятиліть, що характеризуються деякою суперечливістю державної політики в галузі реформування правової системи, сприяли зміні поглядів на проблему упорядкування суспільних відносин за допомогою такого найважливішого соціального регулятора, як право. Право, безумовно, значно впливає на процес мотивації людської поведінки [1].

Позиція держави «закладається» в юридичні норми, які стають для особистості головним джерелом правової інформації. Безпосередньо сприймаючи приписи юридичних норм, індивід утверджується в думці, що їх виконання є необхідністю, що забезпечується за допомогою такої ознаки права, як загальнообов'язковість. Однак формування належної поведінки є підсумком комплексного впливу різних чинників унаслідок зіставлення сприйнятої правової інформації, тобто усвідомленої необхідності виконання розпоряджень юридичних норм, з одного боку, і внутрішньоособистісних особливостей, індивідуального досвіду, сформованої системи цінностей і установок, – з іншого, що значною мірою зумовлені ефективністю норм права. За організації механізму впливу права на особистість слід одночасно враховувати два стратегічно важливі моменти: по-перше, право повинно не обмежувати

прояви активності, а, навпаки, стимулювати ініціативу особистості, давати їй належний «простір» свободи; по-друге, необхідно, щоб особистість була готова до цієї свободи, вміла раціонально і сумлінно її використовувати – не тільки у своїх приватних, іноді вузькоegoїстичних інтересах, а й на загальне благо [2, с. 14–15].

В основу соціального регулювання покладені суспільні відносини, які пов'язані з різноманітною людською діяльністю і підкоряються виробленим у процесі соціальної взаємодії правилам можливої та належної поведінки. Ці правила формуються під впливом двох зустрічних тенденцій, поєднаних відповідно з об'єктивними та суб'єктивними детермінантами функціонування соціуму. У першому випадку суспільні відносини формуються переважно стихійно, під впливом об'єктивних закономірностей соціального розвитку, у іншому – під контролем людей, залежно від їх суб'єктивної волі.

Механізм впливу права на особистість – це комплексна, узгоджена система факторів-регуляторів і факторів-умов, яка діє поряд з іншими позитивними та негативними факторами і явищами, в інформаційно-конкретному та ціннісно-настановному напрямках, що сприяє переведенню правових приписів, закріплених у юридичних нормах, за допомогою проходження через свідомість індивіда в правову (юридично значущу) поведінку.

Юридичні норми переводяться в реальну правову поведінку особистості за такою формулою:  $I + Ц = П$ , де:

I – інформація, що міститься в конкретних правових нормах;

Ц – сформована система правових цінностей (установок);

П – правова (юридично значуща) поведінка особистості.

Водночас такий підхід не охоплює коефіцієнт ефективності норм права.

Право як складна регулятивна система, безумовно, має нормативну основу. Але при цьому нормативність не є єдиною, сутнісною ознакою права, яка безпосередньо впливає на ефективність дії норми права, тому що поряд з правом існує безліч інших регулятивних систем, які також мають нормативний характер і, відповідно, впливають на ефективність дії норм права. Отож, ефективність як властивість не відокремлює право від інших соціальних регуляторів, а навпаки, вказує на його зв'язок із цими регуляторами.

Правова інформація, що міститься в юридичних нормах, – це офіційні, нормативні відомості про чинні в суспільстві правила поведінки (про надані можливості, встановлені обов'язки та заборони),

а також наслідки їх порушення, що відповідають вимогам достовірності, відкритості для загального доступу, зрозумілості для сприйняття і достатності для здійснення їх одержувачами юридично значущих дій.

Тому слід розрізняти ознаки правової інформації (характеристики, якими вона в будь-якому разі володіє) та вимоги, що встановлюються щодо неї (певні умови, що сприяють ефективності реалізації закладених у ній положень). До перших належать: «первинний» інформативний характер; нормативність (можливість багаторазового використання); офіційність; варіативність юридичного висловлювання (позитивний і негативний способи викладу); кількість і якість як основні показники; наявність часових меж її використання. До других належать: достовірність; доступність отримання (відкритість); доступність для сприйняття (зрозумілість); достатність для здійснення юридично значущих дій. Зазначені чинники впливають на ефективність застосування норм адміністративного права.

Водночас соціально-правове регулювання поведінки в суспільстві здійснюється на трьох рівнях, які можуть бути визначені за загальнофілософським критерієм як «загальне – особливе – одиничне». Відповідно до цих рівнів слід здійснювати і градацію правових норм, що утворюють правову систему, на загальні вихідні норми (цілі, принципи, дефініції), норми-правила, локальні норми, які різняться рівнем ефективного застосування.

Ціннісно-інсталяційний аспект впливу права на особистість відповідає за формування найбільш глибокого і стійкого рівня ставлення індивіда до права в цілому, внутрішнього правового фундаменту, на основі якого формується надалі вся його діяльність у сфері права. Інформація, що міститься в окремій юридичній нормі, спрямованій на регулювання конкретної життєвої ситуації, проходить «крізь» пласт правової свідомості, правових установок, цінностей, в результаті чого її зміст і значення для індивіда може істотно видозмінитися порівняно з тим, який у неї спочатку закладав законодавець. Правосвідомість особистості може і сприяти, і перешкоджати реалізації юридичних норм – залежно від ступеня деформації (правовий інфантилізм, ідеалізм, нігілізм, егоцентризм). У зв'язку з цим надзвичайно важливо орієнтуватися не тільки на негайну дію юридичної норми, вкладаючи в неї актуальну на той момент правову інформацію, але і на більш віддалені перспективи, планомірно створюючи міцну систему правових цінностей на майбутнє. Отже, можна зробити висновок, що ефективність застосування норм адміністративного права прямо залежить

від загальносоціальних умов, які сформувалися в суспільстві, та терміна, за яким досліджується ефективність норм адміністративно права [3, с. 189–190]. Доцільно зауважити, що ефективність норм права у теоретичному аспекті розглядається як єдина нормативно упорядкована система.

Правові норми-начала адміністративного права, а це в основному техніко-юридичні норми, мають вихідний характер і становлять юридичну форму закріплення основоположних принципів правотворчості і правореалізації. Ці норми одержують логічний розвиток і конкретизацію в нормах-правилах, що не виключає їх прямої дії (наприклад, у сфері стандартизації). У нормах-засадах містяться положення, на які можна посилатися за вирішення конкретної юридичної справи, якщо треба обґрунтувати правозастосовний акт тим чи іншим принципом права або підтвердити непорушність законодавчого положення, або підсилити авторитетність прийнятого рішення, що характерно для регулювання організаційно-управлінських відносин у різних сферах соціальної діяльності.

Норми-правила становлять більшу частину правових норм і виконують роль інструментальної підстави системи права. За допомогою цих норм закріплюються типові стандарти нормальної, з точки зору офіційної юридичної оцінки, поведінки людини (групи людей) в суспільстві. За допомогою норм-правил фіксуються і типові стандарти правомірної (допустимої), і протиправної (неприпустимої) поведінки. При цьому норма викладається у відповідному формально-юридичному джерелі права (юридичному звичаї, прецеденті, нормативно-правовому акті, нормативно-правовому договорі). Таке закріплення дає можливість уникнути двозначності, підміни правового припису суб'єктивними інтерпретаціями [4].

Отож, шляхи до визначення ефективності норм адміністративного права повинні мати різні, з позиції правової соціології та правової статистики, підходи. Але за нашого підходу до визначення ефективності норм адміністративного права, з позиції інформатики, отримуємо масив статистичних даних, який не охоплюється класичним підходом правової статистики, оскільки основний соціальний зміст зазначених норм є різний, а критерій упорядкування відповідно до єдиного статистичного параметру юридична наука ще не виробила [5, с. 37–38].

Адміністративне право має значний масив локальних норм. Локальні норми містять приписи у межах відомчої юрисдикції. Ці норми не мають рівня спільності, властивого вихідним нормам або нормам-

правилам, і відрізняються більш конкретним змістом. Тому ефективність їх застосування у математичному визначенні буде значно відрізнятися від зазначених норм адміністративного права.

Виконуючи роль первинного елемента системи права, норма права, своєю чергою, становить структуроване утворення, що охоплює три елементи: гіпотезу (умова), диспозицію (варіант поведінки), санкцію (юридично значущі наслідки), які об'єднуються логічною взаємозумовленістю. При цьому лише триєдність перелічених елементів утворює норму права. Відсутність хоча б одного з них означає, що логічна чи словесна конструкція, яка видається за норму права, втрачає юридичне значення і, отже, припиняє бути правовою нормою. Однак, це характерно для норм кримінального права або норм інших галузей права. Але техніко-юридичні норми адміністративного права (регламенти, інструкції, положення) не мають класичної структури, тому шляхи до визначення ефективності застосування норм адміністративного права вимагають створення окремого методологічного підходу, який повинен ґрунтуватися на інформаційних технологіях. Безперечно, це окремий напрям наукових досліджень, який досі не отримав наукове визначення.

Дія конкретно-інформаційного аспекту впливу права на особистість заснована на тому, що правова інформація, яка міститься в юридичних нормах, покликана своєчасно, чітко та повно відображати потреби та інтереси особистості, які є передумовою будь-якої поведінки. Потреба – це певна нужда суб'єкта в деякій сукупності зовнішніх умов його буття, невід'ємна властивість всього живого, внутрішній стимул поведінки особистості, при цьому задоволення доволі великої кількості потреб неможливо без їх формально-юридичного визнання і правового опосередкування цього механізму. У випадках, коли потреби особистості знаходяться в конкуруючому відношенні, чинниками, які здатні надати вирішальний вплив на перевагу одній з можливих альтернатив, виступають юридичні норми, оскільки вони доводять до індивіда позицію держави. Вказана теза відображає теоретичні погляди автора, однак не висвітлює особливості визначення ефективності права та ефективності інших видів соціальної регуляції, тому що стимули належної поведінки можуть мати різний характер, а методи порівняння ефективності в соціології та правовій статистиці є різними не стільки в математичному апараті, скільки у виборі критеріїв оцінки та групування у статистичні ряди. Водночас зазначений підхід, який ми взяли за основу наших міркувань, у 1996 р. запропонували В. Б. Авер'янов,

С. В. Бобровник, В. В. Головченко, В. Н. Денисова, В. Ф. Сіренко, Я. М. Шевченко [6].

Завдяки інтересу, закріпленому в юридичних нормах, і його впливу на свідомість і поведінку особистості, держава може стимулювати одні потреби і блокувати інші. Зв'язок інтересів та правового регулювання проявляється двояко. З одного боку, аналіз об'єктивних і суб'єктивних причин, які зумовлюють формування інтересів як якогось готового, «заданого» стану, а також їх конкретний зміст, багатозначність, взаємодія, зокрема і протиріччя різних видів інтересів, надзвичайно важливий для розуміння процесу утворення правової поведінки особистості.

З іншого боку, юридичні норми виступають найважливішою ланкою узгодження різних інтересів. Зазначене доводить, що за оцінки ефективності застосування норм адміністративного права необхідно враховувати аспекти юридичної психології. Хоча, з точки зору правової статистики та аналітичних методів загальної психології, марематичний апарат не описано (у російськомовних та національних наукових виданнях).

Вплив юридичних норм на мотивацію має два аспекти, пов'язані один із одним: оцінний (полягає в тому, щоб відзначити позитивні або негативні акти поведінки, що відхиляються в кращий або гірший бік від якогось стандартного рівня) і власне стимулювальний (виконує завдання безпосереднього спрямування поведінки в бажаному напрямі і «пригальмовування» небажаних тенденцій). У разі полімотивації («боротьби мотивів») юридичні норми, передбачаючи якийсь заохочення за досягнення суспільно бажаного або необхідного результату або встановлюючи відповідальність за порушення деяких приписів, виступають стимулами, які можуть виконати роль за інших рівних умов. Це тільки підтверджує, що процес визначення ефективності застосування норм адміністративного права не доцільно розглядати виключно з позиції аналітичної юриспруденції.

За змістом мотиви поділяються на ті, що утворюють зміст (спонукають до діяльності, одночасно надаючи їй особистісний зміст), і мотиви-стимули (виступають як спонукальні чинники, але функції утворення змісту позбавлені).

У праві існує певна кількість юридичних норм, які формують зміст, що утворює мотиви поведінки людини (наприклад, норми Конституції України, що закріплюють соціальні цінності). Більшість же правових норм виступають як мотиви-стимули.

Дослідження ефективності норм адміністративного права як основа підвищення соціально-правової активності повинні здійснюватися одночасно за трьома напрямками: підвищення рівня правової обізнаності громадян (забезпечує можливість прояву правової активності), максимально повне відображення в юридичних нормах потреб та інтересів особистості (формує безпосереднє спонукання до активної реалізації правових приписів) і посилення ролі правового виховання в суспільстві, підвищення рівня правової культури, розвиток правосвідомості (створює внутрішню готовність до прояву активності).

Перший напрям реалізується шляхом розвитку системи інформаційних ресурсів, що забезпечує просте і доступне отримання відомостей про право з усіх існуючих джерел (Інтернет, періодична преса, телебачення, радіо і т. д.) у різних формах, адаптованих до відповідних груп населення.

Другий напрям охоплює комплекс заходів, що відповідають таким умовам: уникнення в регуляції поведінки, з одного боку, тотального втручання і жорсткого контролю, з іншого – надмірної стихійності; пошук оптимального балансу між позитивними і негативними стимулами (за умови перевищення потужності позитивних стимулів антистимулів), а також «усередині» кожного з них; установлення «зворотного зв'язку» з адресатами юридичних норм, організація громадських слухань законопроектів з метою уникнення прийняття нормативних правових актів, які порушують інтереси громадян, як наслідок – сприяють формуванню негативного ставлення до права в цілому; постановка і найближчих, безпосередніх, і більш віддалених, стратегічних цілей для формування передумов для майбутньої правової активності.

Третій напрям передбачає планомірну і наполегливу роботу щодо створення нового «образу права» як соціальної цінності, який детермінує зміст, що утворює мотиви поведінки особистості.

**Висновки.** Вміле поєднання в юридичних нормах заохочень і покарань, дозволів і заборон, надання прав і покладання обов'язків – основа ефективності правового регулювання. Закон може забороняти лише діяння, шкідливі для суспільства; все, що не заборонено законом, то дозволено. Якщо вимоги правової норми сформульовані так, що відповідають безпосереднім інтересам суб'єкта, якщо вони не наказують, а дозволяють, то відсоток їх реалізації суттєво підвищується. Надання прав покликане зацікавити індивіда, спонукати його зайняти активну правову позицію.



Слід пам'ятати, що критерієм ефективності правової норми, крім іншого, є ступінь надання нею юридичної можливості розвитку соціально-правової активності особистості.

Важливість стимулювання правомірної активності за допомогою правильної «подачі» правової інформації складно переоцінити – вона безпосередньо пов'язана і з ефективним функціонуванням політичної системи, і з економічним процвітанням, і з культурним розвитком країни.

Саме в таких умовах право стає дієвим засобом гармонізації інтересів і окремих індивідів, і суспільства в цілому.

---

1. Біленчук П. Д. Філософія права: навч. посібник / П. Д. Біленчук, В. Д. Гвоздецький, С. С. Сливка; за ред. П. Д. Біленчука. – К.: Атіка, 1999. – 208 с.

2. Рабінович П. М. Норма права / П. М. Рабінович // Юридична енциклопедія: у 6 т. / голов. редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.]; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Українська енциклопедія, 2002. – Т. 4. – С. 189–190.

3. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ex-jure.ru/law/news.php?newsid=311>

4. Скакун О. Ф. Теорія права та держави: підручник / О. Ф. Скакун. – 3-тє вид. – К.: Алерта, 2012. – 524 с.

5. Тимченко Г. В. Мета ефективного законодавства / Г. В. Тимченко // Науковий вісник Херсонського держ. ун-ту. – Херсон, ХДУ. – 2013. – Вип. 3. – Т. 1. – С. 36–38.

6. Законодавство: проблеми ефективності / В. Б. Авер'янов, С. В. Бобровник, В. В. Головченко та ін.; під ред. В. Б. Авер'янова, В. Н. Денисова, В. Ф. Сіренка, Я. М. Шевченка. – К.: Наукова думка, 1995. – 231 с.

**Бондаренко В. А. Эффективность норм административного права в контексте мотивации поведения личности**

*Проанализированы теоретические подходы к определению эффективности применения норм административного права.*

*Подчеркнута необходимость проведения исследования с точки зрения адаптации законодательства Европейского Союза к правовой системе Украины с позиций теории государства и права, административного права, социологии права.*

*Рассмотрена правовая информация, которая заложена в правовой норме, как основа повышения социально-правовой активности лич-*

ности. Исследовано вплив ефективності норм на мотивацію дій людини.

**Ключевые слова:** норма права, административное право, эффективность применения, мотивация, правовая информация.

**Bondarenko V. A. The efficiency of administrative law standards in the context of the motivation of individual behavior**

*In domestic law the efficiency of standards is traditionally regarded as the initial feature of law. Law does not regulate different types of behavior which are not available for legal standards.*

*However, the growing tendency of distinguishing right and law causes a situation where we consider some types of behavior as legal ones though they have not received their formal legal confirmation. Ways to determining the efficiency of administrative law standards should have different approaches in the light of sociology and legal statistics. But applying the approach from the standpoint of informatics we get a lot of statistic data that are not covered by the classical approach of legal statistics, as the basic social content of administrative law standards is different, and jurisprudence has not developed a single criterion for statistical parameter.*

*Moreover, in the framework of natural-legal concept the statutory behavioral stereotype can lose its legal identity if it conflicts with the fundamental principles of natural law (especially the principle of inalienability of rights and freedoms which are considered as primary values and therefore they are priority in relation to the public interests of the state and society).*

*Skillful combination of rewards and penalties, prohibitions and permissions, rights and duties in legal norms is the basis of the efficiency of legal regulation. The law can only prohibit actions which are harmful for society; everything that is not prohibited by law, it is permitted. If the requirements of the legal standard meet the direct interests of the entity, if they do not punish, but permit, the percentage of their implementation significantly increases.*

*Concession of rights is intended to interest an individual, to induce him to take a proactive legal position.*

*It should be remembered that the criterion of effectiveness of legal norms among other things is the degree granting legal possibilities of socio-legal activities of the individual. The incentives of proper lawful activity are directly connected with the effective functioning of the political system, economic prosperity and cultural development. Under such circumstances law becomes an effective means of harmonizing interests of individuals and society.*

**Key words:** rule of law, administrative law, efficiency of application, motivation, legal information.

Стаття надійшла 24 червня 2014 року