ГЕНЕРАЛЬНА ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

БАЛАБАН Сергій Миронович

УДК 342.92

ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: НАУКОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Київ – 2014

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії прокуратури України

Науковий керівник доктор юридичних наук

РИБАЛКА Наталія Олегівна,

Національна академія прокуратури України, завідувач кафедри організації роботи та управління в органах прокуратури.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент НаПрН України

ОЛЕФІР Віктор Іванович,

Відкритий міжнародний університет

розвитку людини «Україна»,

проректор з наукової роботи;

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

КИСІЛЬ Людмила Євгенівна,

Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України,

старший науковий співробітник відділу проблем державного управління та адміністративного права.

Захист відбудеться «23» грудня 2014 р. о 11 00 год. на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.730.02 Національної академії прокуратури України за адресою: 04050, м. Київ, вул. Мельникова, 81-б.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національної академії прокуратури України за адресою: 04050, м. Київ, вул. Мельникова, 81-б.

Автореферат розісланий «20» листопада 2014 року.

Учений секретар

спеціалізованої вченої ради О. В. Київець

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дисертаційного дослідження. В Основному Законі України проголошено, що в Україні визнається та діє принцип верховенства права, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Однак і досі у правовій системі нашої держави від часів Радянського Союзу залишились норми, які не в повній мірі відповідають Конституції України, вимогам часу, викликаним суттєвими соціально-економічними та політичними змінами в державі. Урахування суспільних трансформацій вимагає прийняття нових законів та інших нормативно-правових актів з метою врегулювання найважливіших відносин у країні.

Разом з тим при впровадженні даного процесу виникли проблеми, пов’язані з неналежним науковим супроводженням правотворчості, та, як наслідок, низькою якістю нормативно-правових актів відповідного спрямування. Останні в багатьох випадках не лише не усували протиріччя, що вже існували, не задовольняли повною мірою потреби у гармонізації суспільних відносин адміністративно-правовими засобами, а й створювали додаткові юридично зумовлені конфлікти.

Крім того, на даний час динамічність соціальних змін вимагає організації постійного наукового спостереження за результатами адміністративно-правового регулювання суспільних відносин з метою вчасного корегування змістовних та процедурних елементів його механізму для прогностично-випереджаючої адаптивності. При цьому діяльність щодо забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання має пронизувати всі цикли державного управління та ґрунтуватися на виваженій науковій основі. Водночас на сьогодні така діяльність має несистематизований, вибірковий характер, а оцінка ефективності дії нормативно-правових актів управлінського спрямування недостатньо забезпечена універсалізованим науковим вченням й практичними рекомендаціями щодо його реалізації.

У своїй сукупності наведені вище обставини зумовлюють актуальність теми дисертації.

Ступінь наукової розробленості проблеми. Дослідженню різних аспектів ефективності правового регулювання ще з радянських часів приділялася значна увага, перш за все, науковцями у сфері загальної теорії держави і права, серед яких С. С. Алексєєв, М. І. Байтін, А. Б. Венгеров, В. М. Горшеньов, О. А. Гаврилов, Д. А. Керімов, В. А. Козлов, В. М. Кудрявцев, В. В. Лазарєв, В. В. Лапаєва, Р. З. Лівшиц, Г. В. Мальцев, В. К. Мамутов, М. І. Матузов, В. С. Нерсесянц, В. І. Нікітинський, А. С. Пашков, Т. Н. Радько, І. С. Самощенко, В. Д. Сорокін, Ф. Н. Фаткуллін, Р. О. Халфіна, Л. С. Явич та інші. Однак із набуттям незалежності нашою державою ця проблематика не лише не втратила актуальності, а й потребує подальшого розвитку, що знайшло відображення у фундаментальних працях відомих науковців сучасності, серед яких Т. Г. Андрусяк, С. В. Бобровник, В. В. Головченко, О. В. Зайчук, А. П. Заєць, А. В. Кірмач, М. І. Козюбра, І. Б. Коліушко, А. М. Колодій, В. В. Копєйчиков, Є. Б. Кубко, Н. М. Оніщенко, М. П. Орзіх, П. М. Рабінович, В. М. Селіванов, В. Ф. Сіренко, В. П. Тимощук, В. В. Цвєтков, Ю. С. Шемшученко та інші.

Ця тенденція наукового пошуку була поширена і на предмет адміністративного права. Розробкам концептуальних основ адміністративно-правового регулювання присвячені праці В. Б. Авер’янова, О. Ф. Андрійко, В. Г. Атаманчука, В. Г. Афанасьєва, О. М. Бандурки, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяка, Д. М. Гвішіані, В. К. Гіжевського, І. П. Голосніченка, Г. Г. Забарного, Р. А. Калюжного, Л.Є. Кисіль, Л. В. Коваля, М.В. Коваля, В.К. Колпакова, Б. П. Курашвілі, Б. М. Лазарєва, Н. О. Рибалки, В. І. Олефіра, А. В. Оболонського, А. М. Омарова, В. Д. Рудашевського, Ю. А. Тихомирова, В. К. Шкарупи, Н. Я. Якимчук та інших учених. Проблеми забезпечення адміністративно-правового регулювання в окремих сферах суспільних відносин були предметом досліджень таких науковців, як О. О. Бандурка, А. І. Берлач, Д. А. Бекерська, В. В. Безугла, В. Т. Білоус, В. В. Воротіна, Ю. В. Гаруст, С. К. Гречанюк, О. П. Дзісяк, Н. К. Ісаєва, Р. В. Ігонін, С. Т. Кадькаленко, В. В. Костицький, В. В. Кириченко, М. П. Кучерявенко, Т. Є. Кушнарьова, Н. А. Маринів, Т. О. Мацелик, В. Я. Настюк, С. П. Позняков, В. І. Полюхович, В. М. Попович, Т. О. Проценко, Н. Ю. Пришва, Д. М. Рева, А. В. Роздайбіда, Ю. І. Руснак, А. О. Селіванов, П. М. Чистяков, О. О. Яковенко та інші. Визнаючи значний внесок цих науковців у розробку окресленої проблематики, слід зауважити про відсутність комплексного дослідження, присвяченого ефективності адміністративно-правового регулювання.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження узгоджується з п. 2 Концепції освітньої та наукової діяльності Національної академії прокуратури України, з Пріоритетними напрямами розвитку правової науки на 2011–2015 роки, затвердженими постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 24 вересня 2010 року № 14-10.

Мета та задачі дослідження. Метою роботи є комплексна характеристика наукових і організаційно-правових засад визначення, оцінки та забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання.

Для досягнення поставленої мети необхідно виконати наступні задачі:

– визначити методологічні засади дослідження ефективності правового регулювання;

– запропонувати поняття та визначити зміст правової категорії «ефективність адміністративно-правового регулювання»;

– охарактеризувати принципи оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання;

– розкрити наукові засади ефективності адміністративно-правового регулювання відносин публічного управління у сфері адміністративних послуг та деліктних відносин;

– аргументувати необхідність виділення наукової експертизи як засобу забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання;

– розробити наукові та організаційно-правові засади здійснення моніторингу ефективності адміністративно-правового регулювання.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правового регулювання.

Предметом дослідження є наукові погляди, ідеї, концепції та теорії щодо організаційно-правових засад оцінки і забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання.

Методи дослідження зумовлені метою та завданнями, а також випливають із необхідності комплексного та повного аналізу його предмета.

Так, у дисертаційному досліджені використано широкий спектр загально- та спеціальнонаукових методів пізнання, а також різні підходи до вивчення ефективності адміністративно-правового регулювання.

Використані в роботі методи та підходи до вивчення проблем можна умовно поділити на дві групи: класичні методи науково-правового дослідження та міжгалузеві методи прикладного характеру.

Методологічну основу дисертаційного дослідження відповідно до його об’єкта, предмета, мети та завдань визначено і на філософському рівні – діалектичні закони і категорії теорії пізнання; на загальнонауковому рівні – основні логіко-гносеологічні принципи та прийоми пізнання соціальних явищ і процесів; на спеціально-науковому рівні – низка юридико-догматичних, конкретно-соціологічних методів дослідження.

Закон діалектичного протиріччя, принципи історизму, системності, універсального зв’язку застосовувались при визначенні методологічних засад дослідження ефективності правового регулювання, а також формуванні параметрів ефективності адміністративно-правового регулювання.

Такі загальнонаукові методи, як синтез, аналіз, індукція та дедукція використовувалися для побудови загальної композиції дослідження, визначення принципів оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання та вироблення її критеріїв.

Контент-аналіз, метод експертних оцінок, опитування, системно-правовий аналіз застосовувались для виявлення та описання окремих факторів, що знижують ефективність адміністративно-правового регулювання, а також основних засад наукової експертизи і моніторингу ефективності адміністративно-правового регулювання.

Емпіричну базу дослідження становлять дані державної статистичної звітності – матеріали Міністерства внутрішніх справ України, Державної служби статистики України, а також результати опитування 210 адвокатів, 156 дільничних інспекторів міліції ГУМВС та результати анкетування 123 прокурорів у м. Києві, Дніпропетровській, Київській, Харківській та Херсонській областях.

Наукова новизна дослідження. Уперше в Україні на дисертаційному рівні надано комплексну характеристику ефективності адміністративно-правового регулювання, визначено наукові та організаційно-правові основи її оцінки і забезпечення.

Наукова новизна одержаних результатів визначається характером обраної теми та зумовлена теоретичною і практичною значимістю роботи. Зокрема, сформульовано низку положень, висновків та пропозицій, нових у концептуальному аспекті, а також важливих для юридичної науки і практики, які полягають у наступному:

вперше:

1) визначено систему параметрів ефективності адміністративно-правового регулювання, що складається з двох блоків: структурних та функціональних;

2) виявлено цілісну систему факторів, які безпосередньо залежать від характеру суспільних відносин та впливають на зниження ефективності адміністративно-правового регулювання відносин у сфері публічного управління, надання адміністративних послуг та деліктних відносин;

3) наведено авторське визначення поняття «наукова експертиза ефективності адміністративно-правового регулювання» як різновиду експертиз у галузі права, що полягає у фаховому, методично обґрунтованому дослідженні нормативно-правових актів та їх проектів, правореалізаційної та правозастосовної практики з метою оцінки їх ефективності та формування пропозицій щодо її підвищення;

4) надано комплексу характеристику моніторингу ефективності адміністративно-правового регулювання, під яким запропоновано розуміти постійно функціонуючу систему спостереження за показниками (критеріями) ефективності адміністративно-правового регулювання, що складається з комплексу циклічних дій зі збирання, аналізу, узагальнення, прогностичного оцінювання інформації, формування на підставі цього висновку і рекомендацій, адресованих публічній адміністрації, з метою забезпечення вчасного корегування змісту нормативно-правових актів, правозастосовної та правореалізаційної практики для досягнення максимальної їх відповідності вимогам законності, справедливості, соціальним запитам та очікуванням, прогресивності та економічності;

5) сформульовано пропозиції щодо удосконалення національної системи моніторингу ефективності адміністративно-правового регулювання на загальнодержавному, галузевому та місцевому рівнях з урахуванням наукових і організаційно-правових заходів;

удосконалено:

6) поняття ефективності адміністративно-правового регулювання як міри вкладу дії адміністративно-правових норм чи їх комплексу в межах нормативно-правового акта з усуненням соціальних протиріч, що формуються в процесі взаємодії між суб’єктами публічних відносин один із одним та іншими фізичними і юридичними особами, а також ступінь відповідності й сприяння в реалізації конструктивного людського потенціалу традиційним та інноваційним тенденціям суспільного розвитку в цілому, що досягається в результаті правового регулювання на підставі цільової оптимізації функціонування відносин у сфері публічного управління, надання адміністративних послуг та деліктних адміністративно-правових відносин;

7) положення про те, що оцінка ефективності адміністративно-правового регулювання має підпорядковуватись системі принципів, яка включає управлінські та наукові; перші – відображають положення, на яких ґрунтується вказана діяльність як етап прийняття управлінського рішення та внутрішньосистемної управлінської діяльності, другі формують основоположні начала оцінювальної практики як різновиду, включеного до процесу управління прогностичного наукового дослідження;

8) підходи до розуміння системи управлінських та наукових принципів оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання, яка включає в себе такі їх групи, як: загальні, спеціальні, соціально-політичні та організаційні, принципи об’єктивності, історизму, співвідношення логічного та історичного, принципи системності й конкретності, реальності та поєднання теорії і практики;

9) наукове положення про оптимальний набір методів оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання, до складу яких віднесено контент-аналіз засобів масової інформації, ресурсів засобів масової комунікації, періодичних наукових видань, збирання експертних оцінок, метод дельфі, опитування, статистичне спостереження;

дістало подальшого розвитку:

10) обґрунтування наукового положення про те, що додатковою складовою ефективності адміністративно-правового регулювання є витратність як міра мінімізації матеріальних витрат, людської енергії й часу на досягнення відповідних цілей;

11) обґрунтування доцільності використання інструментів, розроблених в межах Рамкової системи оцінки (Common Assessment Framework) ЄС, при оцінці ефективності адміністративно-правового регулювання у сфері надання адміністративних послуг на основі її прив’язки до стратегічних пріоритетів реформування публічного управління на засадах партнерських відносин з громадянським суспільством та відповідальності перед ним.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що висновки й пропозиції, які містяться у дисертації, можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – для подальшої розробки проблематики, присвяченої підвищенню ефективності адміністративно-правового регулювання (акт впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження від 24 липня 2014 року);

– у правотворчості – для розроблення та затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення наукової експертизи ефективності адміністративно-правового регулювання, а також відповідного Положення (довідка, видана Верховною Радою України, про впровадження у правотворчу діяльність результатів дисертаційного дослідження здобувача Національної академії прокуратури України від 3 вересня 2014 року);

– у правозастосовній діяльності – для формування цілісної системи моніторингу ефективності адміністративно-правового регулювання та його здійснення із впровадження результатів у практику діяльності органів державної влади (акт впровадження наукових розробок дисертаційного дослідження у практичну діяльність Генеральної прокуратури України від 24 липня 2014 року);

– у навчальному процесі – під час викладання курсу «Проблеми адміністративної відповідальності» у вищих навчальних закладах і на факультетах юридичного профілю, а також при написанні монографій, підручників, посібників (акт про впровадження результатів дисертаційного дослідження у навчальний процес Національної академії прокуратури України від 5 червня 2014 року).

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження оприлюднено на трьох науково-практичних конференціях, зокрема, це: І Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі» (м. Житомир, Житомирський національний агроекологічний університет, 11 квітня 2013 року); Всеукраїнська науково-практична конференція молодих вчених «Актуальні проблеми адміністративного та кримінального права і процесу» (м. Донецьк, Донецький юридичний інститут МВС України, 15 березня 2014 року); ІІІ Всеукраїнська науково-практична конференція «Актуальні проблеми розслідування злочинів» (м. Київ, Національна академія внутрішніх справ, 1 липня 2014 року).

Публікації. Основні положення дисертації висвітлено у восьми публікаціях, чотири із яких – статті, опубліковані у наукових фахових з юридичних наук виданнях України, одна стаття, яка опублікована у зарубіжному науковому фаховому виданні, три – тези наукових доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації побудована відповідно до її мети, завдань та предмета дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, що містять сім підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить 212 сторінок. Основний текст – 188 сторінок. Список використаних джерел складається із 248 найменувань, вміщених на 24 сторінках, додатки на 6 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У Вступі обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, визначається його зв’язок з науковими планами, формулюються мета, задачі, описується емпірична база, розкривається наукова новизна одержаних результатів, наводяться відомості щодо їх апробації.

Розділ 1 «Поняття та загальна характеристика ефективності адміністративно-правового регулювання» складається з двох підрозділів та присвячений визначенню методологічних засад дослідження, а також характеристиці ефективності адміністративно-правового регулювання.

У підрозділі 1.1. «Методологічні засади дослідження ефективності правового регулювання» визначено виcхідні ідеї, що стосуються питань праворозуміння, правового регулювання, механізму ефективності, сутності та виміру ефективності адміністративно-правового регулювання. Автор розкриває зміст основних методів, які дають можливість дослідити ефективність правового регулювання. У підрозділі вказано на необхідність дослідження ефективності правового регулювання на основі методів абстрагування, порівняння, аналізу, а також системно-структурного, інституціонального, логічного методів. Водночас наголошено, що застосування синергетичного методу має бути обмежене використанням в описанні, поясненні складових ефективності правового регулювання властивостей самоорганізації відкритих, нелінійних соціальних систем – правової, політичної, економічної, культурної. Змістом спеціально-наукового рівня методологічного забезпечення вивчення ефективності правового регулювання визначено концепції інформаційного моделювання, соціальний конструктивізм, інституціоналізм, теорію функціонального аналізу, правовий економізм.

На підставі помірного критичного аналізу найбільш поширених у науці підходів до розуміння природи права наведено додаткові аргументи на користь інтегративної концепції праворозуміння.

У підрозділі 1.2. «Ефективність адміністративно-правового регулювання: поняття та зміст» досліджено структурні елементи та природу ефективності адміністративно-правового регулювання. На основі аналізу наукових ідей сформульовано авторський підхід до визначення ефективності правового регулювання. Зазначено, що додатковою частиною ефективності адміністративно-правового регулювання є витратна складова як міра мінімізації матеріальних витрат людської енергії та часу на досягнення відповідних цілей. У роботі розкривається зміст ефективності адміністративно-правового регулювання крізь призму матеріальних та юридичних цілей. Матеріальні проявляються у відповідних якісних позитивних реакціях адресатів норм права на правове регулювання у формі схвальної адаптації до юридичних чинників соціальної активності, а юридичні – через належний стан законності. Вказано, що слід використовувати диференційований підхід до визначення параметрів (критеріїв) ефективності адміністративно-правового регулювання через структурний та функціональний блоки параметрів ефективності адміністративно-правового регулювання.

Розділ 2 «Наукові засади оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання» присвячений дослідженню концептуальних проблем оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання та складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1. «Принципи оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання» доводиться, що принципи оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання є необхідним компонентом у формуванні завершеної системи наукового знання в межах предмета дослідження. У підрозділі проаналізовано різні позиції щодо визначення системи принципів та її структурних елементів. Зокрема, здійснено диференційований аналіз принципів оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання з розподілом їх на два умовні блоки: 1) управлінські; 2) наукові.

У структурі управлінських принципів оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання виділено: загальні принципи (законність, демократизм, гласність, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність); спеціальні принципи (галузевий та міжгалузевий підхід до оцінки ефективності, принципи територіальності, ефективної адміністрації, несення відповідальності органами публічної адміністрації; повага законних очікувань, консультування та надання інформації, принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю, принцип широкої участі громадян у процесі оцінки ефективності; дотримання приватності й конфіденційності); соціально-політичні принципи (централізм в управлінні оцінкою ефективності, політична нейтральність); організаційні принципи (раціоналізація організації адміністрації; поєднання колегіальності і єдиноначальності в управлінні оцінкою ефективності адміністративно-правового регулювання, принципи безперервності, оперативності, своєчасності, цілеспрямованості, економічності, прозорості адміністративних дій); наукові принципи оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання (об’єктивність, системність, історизм, принцип співвідношення логічного й історичного, принцип конкретності, реальності та поєднання теорії і практики).

У підрозділі 2.2. «Оцінка ефективності адміністративно-правового регулювання відносин публічного управління та у сфері адміністративних послуг» вказано, що ефективність визначається не лише крізь призму позитивних змін, але й через негативні тенденції. Так, важливим моментом є окреслення системи факторів, які слід викорінювати з практичної діяльності для досягнення належного рівня ефективності адміністративно-правового регулювання відносин публічного управління, тобто ті, що впливають на зниження ефективності адміністративно-правового регулювання.

Враховуючи аналіз особливостей предмета, суб’єктів та змісту відносин публічного управління, запропоновано наступні критерії, що знижують ефективність адміністративно-правового регулювання: 1) невідповідність предмета адміністративно-правового регулювання соціальним запитам, потребам; 2) надлишковість публічно-правових форм і методів регулювання суспільних відносин, що невиправдано обмежують свободу соціально-економічної діяльності і можуть призвести до дестабілізації правопорядку; 3) невідповідність предмета адміністративно-правового регулювання у сфері публічного управління умовам його реалізації; 4) привнесення до соціального життя елементів конфліктності інтересів і поведінки різних соціальних груп; 5) невизначеність суб’єктного складу правовідносин публічного управління; 6) порушення компетенції органу державної влади; 7) дублювання повноважень кількох суб’єктів з числа органів державної влади чи муніципалітету, колізія їх службових інтересів; 8) невідповідність інноваційних завдань, функцій, які покладаються адміністративно-правовим законодавством на певну структуру органів державної влади, місцевого самоврядування їх фінансовим, кадровим, організаційним можливостям; 9) порушення балансу прав та кореспондуючих обов’язків; 10) недоліки у правовому регулюванні примусових механізмів виконання юридичних обов’язків; 11) соціальна збитковість адміністративно-правового регулювання; 12) поширення зловживань пільговими адміністративно-правовими режимами як наслідок недоліків їх правового регулювання; 13) необґрунтоване правове закріплення умов для монополізації управлінської діяльності; 14) закріплення невиправдано широких дискреційних повноважень посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування; 15) недоліки у нормативно-правовому закріпленні чи механізмах реалізації контролю за діяльністю публічної адміністрації; 16) відсутність або недоліки у правовому регулюванні конкурсних процедур у сфері діяльності публічної адміністрації.

Серед критеріїв, що знижують ефективність адміністративно-правового регулювання відносин у сфері надання адміністративних послуг, виділено та охарактеризовано: 1) невідповідність предмета відносин з надання адміністративних послуг соціальним запитам, очікуванням; 2) вузькість суб’єктного складу відносин з надання адміністративних послуг; 3) надмірна витратність на надання адміністративних послуг; 4) змістовно-процедурні вади правового регулювання, пов’язані з недоліками організації діяльності суб’єктів надання адміністративних послуг.

Надано характеристику кожного з наведених критеріїв у поєднанні зі складовими механізму адміністративно-правового регулювання, структурою відносин публічного управління та у сфері надання адміністративних послуг.

У підрозділі 2.3. «Оцінка ефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин» зазначається про існування проблеми профілактики адміністративних правопорушень. У роботі відстоюється позиція, згідно з якою предметом адміністративно-правових деліктних відносин є не лише адміністративна відповідальність, а й стан законності. Одним із базових чинників забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин є відповідність компонентів його механізму очікуванням суспільства щодо гарантування державою безпечних умов його розвитку на основі здатності публічної адміністрації на демократичній правовій основі сформувати й підтримувати належний стан законності.

Крім того, у підрозділі визначено та охарактеризовано критерії зниження ефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин: 1) прогалини у предметі адміністративно-правового регулювання; 2) обмежений опис ознак складу адміністративного правопорушення у диспозиціях статей Особливої частини КУпАП; 3) невідповідність легальної оцінки діяння як суспільно шкідливого та ставлення громадськості до нього як до допустимого (бажаного) типу соціальної активності; 4) необґрунтоване застосування оціночних та неналежно, з порушенням юридичної техніки, визначених понять у диспозиціях статей Особливої частини КУпАП; 5) невідповідність виду та розміру адміністративно-правового стягнення, закріпленого у санкції статті Особливої частини КУпАП, цілям та функціям адміністративної відповідальності; 6) порушення системно-правових зв’язків у конструюванні санкцій статей Особливої частини КУпАП; 7) високий рівень спеціального рецидиву адміністративних правопорушень; 8) конкуренція видів юридичної відповідальності; 9) неконкретизований опис законодавчих ознак підстав для звільнення від адміністративної відповідальності; 10) невідповідність процедури застосування заходів адміністративного примусу, провадження у справах про адміністративні правопорушення юридичним і соціальним цілям адміністративно-правового регулювання.

Наголошено на доцільності використання інструментів, розроблених в межах Рамкової системи оцінки (Common Assessment Framework) ЄС, при оцінці ефективності адміністративно-правового регулювання в Україні.

Розділ 3 «Наукові засади забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання» складається з двох підрозділів та присвячений виробленню науково обґрунтованих заходів забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання, а також організаційно-правових основ їх впровадження у діяльність публічної адміністрації.

У підрозділі 3.1. «Наукова експертиза як засіб забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання» визначається, що найбільш оптимальними формами забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання є наукова експертиза та моніторинг. В системі експертного знання до окремої класифікаційної групи належать галузеві правові експертизи.

На підставі аналізу правових засад та практики провадження зазначених експертиз обґрунтовується думка, що наукова експертиза ефективності адміністративно-правового регулювання як сфера експертної практики de lege ferenda має проміжний гносеологічний статус, що змістовно відображає телеологічну природу кожного з видів експертизи у галузі права та водночас виходить за межі їх предмета, формуючи власні, не притаманні іншим експертизам, цілі дослідження і об’єкти. Автор наголошує на необхідності виділення двох видів наукової експертизи ефективності адміністративно-правового регулювання за критерієм її об’єкта: обов’язкову та факультативну. Він доводить, що проведення обов’язкової експертизи доцільно запровадити щодо проектів законів, Указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, які регламентують відносини у тих сферах, що є стратегічно важливими для соціального захисту населення, забезпечення його безпеки. До таких пропонує віднести управлінські відносини у фінансово-економічній, природоохоронній, освітній сферах, сфері охорони здоров’я, соціального захисту, раціонального природокористування, державної служби, правоохоронної діяльності, забезпечення охорони державної таємниці та обороноздатності країни. Факультативну експертизу вбачає за доцільне запровадити щодо інших проектів, а також чинних нормативно-правових актів.

Встановлено, що до їх числа віднесено: 1) галузеву наукову експертизу проектів законів та підзаконних нормативно-правових актів; 2) правову (юридичну) експертизу проектів законів та підзаконних нормативно-правових актів; 3) антикорупційну експертизу проектів законів та підзаконних нормативно-правових актів; 4) антидискримінаційну експертизу проектів нормативно-правових актів; 5) гендерно-правову експертизу проектів нормативно-правових актів; 6) юридичну експертизу законопроектів та проектів підзаконних нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та практиці Європейського суду з прав людини.

Підрозділ 3.2. «Моніторинг ефективності адміністративно-правового регулювання» присвячений дослідженню загальних питань моніторингу та використання моніторингових технологій для спостереження за ефективністю адміністративно-правового регулювання. Сформульовано авторське бачення поняття «моніторинг ефективності адміністративно-правового регулювання» та визначено його структурні елементи.

Під моніторингом ефективності адміністративно-правового регулювання запропоновано розуміти постійно функціонуючу систему спостереження за показниками (критеріями) ефективності адміністративно-правового регулювання, що складається з комплексу циклічних дій щодо збирання, аналізу, узагальнення, прогностичного оцінювання інформації, формування на підставі цього висновків і рекомендацій, адресованих публічній адміністрації, з метою забезпечення вчасного корегування змісту нормативно-правових актів, правозастосовної та правореалізаційної практики у напрямі досягнення максимальної їх відповідності вимогам законності, справедливості, соціальним запитам та очікуванням, прогресивності й економічності.

У дослідженні визначаються основні шляхи розбудови системи моніторингу, зокрема, запровадження окремої класифікаційної категорії в системі статистичного обліку з розділу «Правова та політична статистика» – 0127004 «Ефективність адміністративно-правового регулювання»).

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення і нове вирішення завдання, що полягає в дослідженні наукових та організаційно-правових засад оцінки і забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання. Основними висновками роботи є наведені нижче.

1. Сформовано методологічні засади дослідження ефективності правового регулювання.

Методологія філософського рівня представлена концепцією діалектичного детермінізму. Загальнонаукового – комплекс методів абстрагування, порівняння, аналізу, а також системно-структурного, інституціонального, логічного, синергетичного методів; спеціально-наукового – концепціями інформаційного моделювання, соціального конструктивізму, інституціоналізму, теорією функціонального аналізу, правового економізму. Результати дослідження ефективності правового регулювання визначаються системою зазначених концепцій, що дає можливість забезпечити належну повноту, репрезентативність та практичну адаптивність.

2. Запропоновано поняття та визначено зміст ефективності адміністративно-правового регулювання.

Так, під ефективністю адміністративно-правового регулювання запропоновано вважати міру вкладу дії адміністративно-правової норми чи її комплексу в межах нормативно-правового акта для усунення соціальних протиріч, що формуються в процесі взаємодії між суб’єктами публічних відносин один із одним і з фізичними та юридичними особами, які не є носіями владних повноважень, а також ступінь відповідності й сприяння в реалізації конструктивного людського потенціалу, традиційним та інноваційним тенденціям суспільного розвитку в цілому, що досягається в результаті правового регулювання на підставі цільової оптимізації функціонування відносин у сфері публічного управління, надання адміністративних послуг та деліктних адміністративно-правових відносин.

Структурний блок параметрів ефективності адміністративно-правового регулювання охоплює: 1) відповідність між змістом адміністративно-правового регулювання та його стадією; 2) відповідність методу адміністративно-правового регулюванню змістовним характеристикам суспільних відносин, що входять до його предмета; 3) відповідність способу адміністративно-правового регулювання суспільним відносинам, що входять до його предмету; 4) відповідність типу адміністративно-правового регулювання його засадам, предмету, суб’єктам.

Функціональний блок містить такі параметри: 1) внутрішньогалузева й системно-правова узгодженість, несуперечність, техніко-юридична виваженість юридичних норм, націлених на регулювання суспільних відносин у сфері державного управління, а також їх змістовна актуальність, реальна соціальна затребуваність, безконфліктність; 2) стан адміністративно-правових відносин, що є складовою механізму адміністративно-правового регулювання і має відповідати інноваційним тенденціям соціального розвитку, забезпечувати дійсні можливості реалізації прав і свобод, законних інтересів, виконання юридичних обов’язків з мінімальною корупційною складовою та максимальною зацікавленістю у їх підтриманні, розвитку адресатів юридичних норм; 3) відповідність актів застосування й реалізації адміністративно-правових норм висхідним цілям адміністративно-правового регулювання, вимогам законності, своєчасності й соціальної справедливості.

3. Надано характеристику принципам оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання.

До управлінських принципів оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання належать такі, як: загальні принципи, що включають: законність, демократизм, гласність, відповідальність держави перед людиною за свою діяль¬ність; спеціальні принципи, до яких включено: галузевий та міжгалузевий підхід до оцінки ефективності, а також принципи територіальності, ефективної адміністрації, несення відповідальності органами публічної адміністрації; повага законних очікувань, консультування та надання інформації, принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю, принцип широкої участі громадян в процесі оцінки ефективності; дотримання приватності й конфіденційності; соціально-політичні принципи, які складаються з наступних: централізм в управлінні оцінкою ефективності, політична нейтральність; організаційні принципи: раціоналізація організації адміністрації; поєднання колегіальності і єдиноначальництва в управлінні оцінкою ефективності адміністративно-правового регулювання; принципи безперервності, оперативності та своєчасності, цілеспрямованості, економічності, прозорості адміністративних дій.

До наукових принципів оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання віднесено наступні: об’єктивність, системність, історизм, принцип співвідношення логічного й історичного, принцип конкретності, реальності та поєднання теорії з практикою.

4. Охарактеризовано наукові засади оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання відносин публічного управління та у сфері адміністративних послуг. На підставі застосування положень загальнотеоретичного вчення про структуру суспільних відносин запропоновано та обґрунтовано 16 критеріїв, що знижують ефективність адміністративно-правового регулювання відносин публічного управління, та 4 – у сфері надання адміністративних послуг.

5. Охарактеризовано наукові засади оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин, виокремлено та описано 10 критеріїв зниження їх ефективності.

Відстоюється думка про доцільність використання інструментів, розроблених у межах Рамкової системи оцінки (Common Assessment Framework) ЄС, при оцінці ефективності адміністративно-правового регулювання в Україні з огляду на геополітичний курс євроінтеграції та приведення практики публічного управління до найвищих стандартів сервісної моделі.

Здійснене дослідження критеріїв зниження ефективності адміністративно-правового регулювання дало можливість запропонувати найбільш оптимальний перелік методів дослідження, до яких віднесено контент-аналіз засобів масової інформації, ресурсів засобів масової комунікації, періодичних наукових фахових видань, збирання експертних оцінок, метод дельфі, опитування, статистичне спостереження. Запропоновано схему застосування методу дельфі, а також вироблено практичні рекомендації щодо використання опитування для виявлення ефективності адміністративно-правового регулювання і її формалізації.

6. Надано характеристику науковій експертизі як засобу забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання. Останню запропоновано розуміти як різновид експертиз у галузі права, що полягає у фаховому, методично обґрунтованому дослідженні нормативно-правових актів і їх проектів, правореалізаційної та правозастосовної практики з метою оцінки їх ефективності і формулювання пропозицій щодо її підвищення.

7. Визначено наукові засади здійснення моніторингу ефективності адміністративно-правового регулювання. Аргументовано, що моніторинг може бути визначений як постійно функціонуюча система спостереження за показниками (критеріями) ефективності адміністративно-правового регулювання, що складається з комплексу циклічних дій щодо збирання, аналізу, узагальнення, прогностичного оцінювання інформації, формування на підставі цього висновків і рекомендацій, адресованих публічній адміністрації, з метою забезпечення вчасного корегування змісту нормативно-правових актів, правозастосовної та правореалізаційної практики у напрямі досягнення максимальної їх відповідності вимогам законності, справедливості, соціальним запитам та очікуванням, прогресивності й економічності.

8. Вироблено рекомендації щодо удосконалення організаційно-правових засад реалізації механізмів забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання у діяльності органів державної влади України. Обґрунтовується необхідність запровадження окремої класифікаційної категорії в системі статистичного обліку з розділу «Правова та політична статистика» – 0127004 «Ефективність адміністративно-правового регулювання»; внесення змін до Закону України «Про державну статистику» з метою приведення його у відповідність до новітніх запитів щодо функціонування системи моніторингу ефективності адміністративно-правового регулювання; розроблення та прийняття Методологічних положень зі статистики ефективності адміністративно-правового регулювання, що мають бути затверджені відповідним наказом Державної служби статистики України, та вжиття низки інших заходів.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ

ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

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

2. Балабан С. М. Поняття ефективності адміністративно-правового регулювання / С. М. Балабан // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 14–18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv/gov/ua/j-pdf/FP\_index/htm\_2014\_1\_4/pdf

3. Балабан С. М. Оцінка ефективності адміністративно-правового регулювання деліктних відносин / С. М. Балабан // Наше право: науково-практичний журнал. – 2014. – № 6. – С. 57–63.

4. Балабан С. М. Моніторинг адміністративно-правового регулювання як засіб забезпечення його ефективності / С. М. Балабан // Європейські перспективи: науково-практичний журнал. – 2014. – № 6. – С. 67–73.

5. Балабан С. М. Научная экспертиза как средство обеспечения эффективности административно-правового регулирования / С. М. Балабан // Молдавский журнал международного права и международных отношений. – 2014. – № 3. – С. 109–115.

6. Балабан С. М. Наукові засади оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання у сфері надання адміністративних послуг / С. М. Балабан // Актуальні проблеми адміністративного та кримінального права і процесу: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених (Донецьк, 15 березня 2014 року). – Донецьк: ООО «Цифровая типография», 2014. – С. 375–377.

7. Балабан С. М. Спеціально-управлінські принципи оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання / С. М. Балабан // Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі: зб. наук. статей за матеріалами І Міжнародної науково-практичної конференції (Житомир, 11 квітня 2013 року). – Житомир: ЖНАЕУ, 2013. – С. 128–129.

8. Балабан С. М. Зміст ефективності адміністративно-правового регулювання / С. М. Балабан // Актуальні проблеми розслідування злочинів: зб. тез доповідей ІІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 1 липня 2014 року). – К.: Національна академія внутрішніх справ, 2014. – С. 299–301.

Балабан С. М. Ефективність адміністративно-правового регулювання: наукові та організаційно-правові засади оцінки і забезпечення. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна академія прокуратури України. – Київ, 2014.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню наукових та організаційно-правових засад оцінки і забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання.

У роботі надано характеристику ефективності адміністративно-правового регулювання, сформульовано її поняття, визначено зміст, критерії. Досліджено управлінські та наукові принципи оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання.

Визначено науково-методичні засади оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання відносин публічного управління у сфері надання адміністративних послуг, а також деліктних відносин.

Розроблено систему наукових положень щодо забезпечення ефективності адміністративно-правового регулювання. Надано характеристику експертизі та моніторингу ефективності адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання; механізм; ефективність; оцінка; експертиза; моніторинг.

Балабан С. М. Эффективность административно-правового регулирования: научные и организационно-правовые основы оценки и обеспечения. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальная академия прокуратуры Украины. – Киев, 2014.

Диссертация посвящена комплексному исследованию научных и организационно-правовых основ оценки и обеспечения эффективности административно-правового регулирования.

В работе дана характеристика эффективности административно-правового регулирования, сформулировано её понятие, определено содержание, критерии. Исследованы управленческие и научные принципы оценки эффективности административно-правового регулирования.

Определены научно-методические основы оценки эффективности административно-правового регулирования отношений публичного управления в сфере предоставления административных услуг, а также деликтных отношений. Предложен и обоснован наиболее оптимальный перечень методов исследования, в состав которых входит контент-анализ средств массовой информации и массовой коммуникации, периодических научных изданий, сбор экспертных оценок, метод дельфи, опрос, статистическое наблюдение. Предложена схема применения метода дельфи, а также выработаны практические рекомендации относительно применения опроса для выявления эффективности административно-правового регулирования и ее формализации.

Разработана система научных положений об обеспечении эффективности административно-правового регулирования. Дана характеристика научной экспертизе как средству обеспечения эффективности административно-правового регулирования. Последнюю предложено понимать как разновидность экспертиз в отрасли права, которая заключается в специализированном, методически обоснованном исследовании нормативно-правовых актов и их проектов, правореализационной и правоприменительной практики с целью оценки их эффективности и формулирования предложений относительно её повышения.

Определены научные и организационно-правовые основы осуществления мониторинга эффективности административно-правового регулирования. Аргументировано, что указанный мониторинг может быть определен как постоянно функционирующая система наблюдения за показателями (критериями) эффективности административно-правового регулирования, состоящая из комплекса циклических действий по сбору, анализу, обобщению, прогностическому оцениванию информации, формулированию на основании этого выводов и рекомендаций, адресованных публичной администрации, с целью обеспечения своевременной коррекции содержания нормативно-правовых актов, правоприменительной и правореализационной практики в направлении достижения максимального их соответствия требованиям законности, справедливости, социальным запросам и ожиданиям, прогрессивности и экономичности.

Выработаны рекомендации по усовершенствованию организационно-правовых основ реализации механизмов обеспечения эффективности административно-правового регулирования в деятельности органов государственной власти Украины.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, механизм, эффективность, оценка, экспертиза, мониторинг.

Balaban S. M. Efficiency of the Administrative-Law Adjusting: scientific and legal aspects. – Manuscript. Dissertation for a Candidate of Science in Law under specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law. – National Prosecutor Academy of Ukraine. – Kyiv, 2014.

The dissertation presents a complex analysis of the scientific and legal grounds of the administrative-law adjusting’s efficiency.

The author has studied the evolution of theoretical and regulatory methods in Administrative-Law Adjusting. There were determined the basic principles of estimation of efficiency of the administrative-law adjusting.

The author further offers theoretical basis for administrative services, and also for the tort relations.

Based on the analysis of theoretical works of other scientists the author proposed his own understanding of theadministrative-law adjusting’s expertise and monitoring.

Key words: administrative-law adjusting, mechanism, efficiency, estimation, examination, monitoring.