

УДК 342.9:35.077.3(043.3)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.02.86>

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМУ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ

Кантор Н.Ю.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного та інформаційного права

Навчально-наукового інституту права, психології

та інноваційної освіти

Національного університету «Львівська Політехніка»

ORCID: 0000-0001-9533-0851

Кантор Н.Ю. Оцінка ефективності механізму цілепокладання норм адміністративного права: теоретико-прикладний аспект.

На конкретних прикладах аналізу діючих та перспективних зразків нормотворення авторка робить спробу дослідити теоретико-прикладний аспект оцінки ефективності механізму цілепокладання норм адміністративного права.

У статті підкреслюється, що адміністративне право, як галузь, що регулює відносини між державними органами та суб'єктами суспільних відносин, відіграє вирішальну роль у забезпеченні стабільності та ефективності функціонування державних інституцій. Водночас, практика свідчить про наявність значної кількості адміністративно-правових норм, які недостатньо ефективно виконують своє призначення саме через нечітке або формальне цілепокладання. Відсутність чітко сформульованих, реалістичних і досяжних цілей адміністративно-правового регулювання призводить до виникнення суперечностей у правозастосуванні, знижує рівень довіри до органів влади та зменшує ефективність державного управління в цілому.

Наголошено, що оцінка ефективності механізму цілепокладання норм адміністративного права є актуальним науково-прикладним завданням, оскільки вона безпосередньо пов'язана з підвищенням якості адміністративно-правового регулювання та забезпеченням реального виконання поставлених державою завдань. Підкреслено, що наукове осмислення цієї проблеми дозволяє розробити конкретні рекомендації щодо вдосконалення нормотворчої практики, що, у свою чергу, сприятиме підвищенню ефективності державного управління та забезпеченню належного рівня захисту прав і свобод громадян.

Наголошено, що відповідний процес формулювання та корегування цілей норм права, має в імперативі передбачати чітке окреслення: загальної мети законопроекту, яка визначає спільну для всіх норм адміністративного права, що зафіксовані у акті, спрямованість на регулювання відповідного блоку суспільних відносин; низки безпосередніх цілей проекту закону, кожна з яких визначає вектор досягнення того чи іншого результату соціального, політичного, економічного або іншого характеру; завдань законопроекту, зміст яких відображає конкретні необхідні досягнення, спрямовані на виконання загальної мети та відповідних безпосередніх цілей нормативно-правового акту та його норм.

Ключові слова: адміністративне право, завдання, закон, законопроект, норми адміністративного права, мета, механізм, ефективність, критерії, показники, цілепокладання.

Cantor N.Yu. Assessment of the effectiveness of the goal-setting mechanism of administrative law norms: theoretical and applied aspects.

Using specific examples from the analysis of existing and prospective models of lawmaking, the author attempts to explore the theoretical and applied aspects of evaluating the effectiveness of the goal-setting mechanism within administrative law norms.

The article emphasizes that administrative law, as a branch regulating relationships between government bodies and subjects of social relations, plays a crucial role in ensuring the stability and effectiveness of governmental institutions. However, practice demonstrates the presence of numerous administrative law norms that fail to effectively fulfill their intended purpose due to unclear or formal goal-setting. The absence of clearly formulated, realistic, and achievable objectives in administrative and legal regulation results in contradictions during law enforcement, decreases public trust in governmental bodies, and reduces overall efficiency in public administration.

The article highlights that assessing the effectiveness of the goal-setting mechanism of administrative law norms is an important theoretical and applied task, directly related to improving the quality of administrative-legal regulation and ensuring the actual implementation of the tasks set by the state. Scientific consideration of this issue facilitates the development of specific recommendations for improving legislative practice, thereby enhancing the effectiveness of public administration and ensuring an adequate level of protection for citizens' rights and freedoms.

It is emphasized that the relevant process of formulating and adjusting the objectives of legal norms must imperatively include clear delineation of: the overall objective of a legislative draft, determining a common regulatory direction for all administrative law norms contained within the act concerning the regulation of specific social relations; a series of immediate objectives of the legislative draft, each defining a vector for achieving specific social, political, economic, or other outcomes; and the tasks of the legislative draft, reflecting specific achievements necessary for realizing the overall objective and related immediate goals of the normative legal act and its norms.

Key words: administrative law, tasks, law, draft law, norms of administrative law, goal, mechanism, efficiency, criteria, indicators, goal-setting.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Адміністративне право як галузь, що регулює відносини між державними органами та суб'єктами суспільних відносин, відіграє вирішальну роль у забезпеченні стабільності та ефективності функціонування державних інституцій. Водночас практика свідчить про наявність значної кількості адміністративно-правових норм, які недостатньо ефективно виконують своє призначення саме через нечітке або формальне цілепокладання. Відсутність чітко сформульованих, реалістичних і досяжних цілей адміністративно-правового регулювання призводить до виникнення суперечностей у правозастосуванні, знижує рівень довіри до органів влади та зменшує ефективність публічного адміністрування в цілому.

Проблема неефективного цілепокладання у нормах адміністративного права пов'язана насамперед із недостатньо чітким розумінням та визначенням державою конкретних завдань, які мають вирішувати відповідні правові акти. Часто при розробці та ухваленні нормативних документів органи публічної влади зосереджуються на формальних аспектах і поверхових ознаках регулювання, тоді як глибинні цілі правових норм залишаються незрозумілими або взагалі не визначеними. Це створює ситуації, коли норма права формально існує, але не може ефективно діяти через відсутність належних орієнтирів для правозастосувачів.

Недостатньо сформульоване цілепокладання також стає причиною надмірного правового регулювання, що часто супроводжується зайвою бюрократизацією та формалізацією адміністративних процедур. Це ускладнює процес взаємодії громадян та бізнесу з органами влади, породжує адміністративні бар'єри і спричиняє негативні соціальні й економічні наслідки. За таких умов норми адміністративного права перетворюються на фактор, який стримує соціально-економічний розвиток держави, замість того щоб слугувати його підтримці та сприянню.

Оцінка ефективності механізму цілепокладання норм адміністративного права є актуальним науково-прикладним завданням, оскільки вона безпосередньо пов'язана з підвищенням якості адміністративно-правового регулювання та забезпеченням реального виконання поставлених державою завдань. Наукове осмислення цієї проблеми дозволяє розробити конкретні рекомендації щодо вдосконалення нормотворчої практики, що, у свою чергу, сприятиме підвищенню ефективності публічного управління та забезпеченню належного рівня захисту прав і свобод громадян.

Одним із напрямів вирішення вказаної проблематики є розробка науково обґрунтованих критеріїв ефективності адміністративно-правового регулювання, які б забезпечували чіткість формулювання мети та завдань нормативних актів. До таких критеріїв можна віднести доступність та зрозумілість правових норм для громадян, можливість практичної реалізації закладених у них цілей, наявність механізмів контролю за їх виконанням та регулярну оцінку досягнутих результатів. Водночас слід розглядати адміністративне право не лише як сукупність правових норм, але і як динамічну систему, здатну гнучко реагувати на суспільні зміни.

Таким чином, вдосконалення механізму цілепокладання норм адміністративного права має здійснюватися шляхом забезпечення системності, послідовності та зрозумілості регулювання, що відповідає сучасним викликам і потребам суспільства. Тільки за умови такого підходу адміністративно-правові норми зможуть стати ефективним інструментом реалізації державної політики, сприяти формуванню стабільного, прогнозованого правового середовища та підвищенню суспільної довіри до влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. У цій площині слід зауважити, що проблематика ефективності

в праві є доволі дослідженою, а науковий пошук – достатньо різновекторний. Так, наприклад, різноманітними аспектами ефективності в адміністративному праві займалися або продовжують займатися В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.В. Болокан, В.М. Гаращук, Є.А. Гетьман, С.Л. Горьова, Є.В. Додін, В.В. Ігнатенко, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.П. Корєнєв, О.І. Костенко, О.В. Кузьменко, В.В. Ліпінський, П.С. Лютіков, О.І. Миколенко, Ю.В. Пирожкова, Д.В. Приймаченко, С. І. Саєнко, А.О. Селіванов, С.В. Шахов, В.В. Юровська, Ц.А. Ямпольська та ін.

У цілому, незважаючи на ґрунтовні та численні дослідження категорії ефективності в адміністративному праві, питання ефективності саме цілепокладання адміністративно-правових норм залишалося поза увагою більшості науковців. У межах традиційного підходу акцент переважно робився на оцінці результативності вже ухвалених нормативно-правових актів, натомість аналізу стадії формулювання цілей регулювання приділялось недостатньо уваги. Як наслідок, методологічні засади формування, формулювання та встановлення цілей адміністративно-правового регулювання залишаються недосконалими, що породжує низку проблем у правозастосовчій практиці.

З огляду на це, актуальним завданням сучасної юридичної науки є ґрунтовне вивчення умов, показників та ефективності цілепокладання адміністративно-правових норм. Подальші наукові дослідження у цій сфері мають бути спрямовані на вироблення чітких, прозорих і прагматичних рекомендацій, що забезпечать послідовність та реалістичність адміністративно-правових цілей. Це дозволить суттєво покращити якість правового регулювання у сфері публічного адміністрування та посилити довіру громадян до діяльності органів публічної влади.

Формулювання цілей статті (постановка завдання) – на конкретних прикладах аналізу діючих та перспективних зразків нормотворення дослідити теоретико-прикладний аспект оцінки ефективності механізму цілепокладання норм адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективність механізму цілепокладання норм адміністративного права є комплексною категорією, яка включає сукупність різноманітних критеріїв та показників досягнення конкретних соціальних, економічних, політичних або інших результатів, система відповідного оцінювання має здійснюватися з урахуванням вказаних мірил та еталонів. При цьому, оцінка процесу формулювання та корегування цілей норм адміністративного права не завжди апіорі використовує усю сукупність критеріїв та показників оцінювання. Таке оцінювання у першу чергу має виходити із інституційної обумовленості тої чи іншої групи або системи адміністративно-правових норм, безпосередньої мети їх регулюючого впливу та спрямування останнього. Якщо ж відповідна нормативно-правова єдність спрямована на вирішення одразу кількох завдань соціального, економічного, політичного або іншого характеру, то визначення ефективності механізму цілепокладання та ефективності таких норм адміністративного права обов'язково враховує досягнення цими нормами відповідних результатів. Разом з тим, для того, щоб у повній мірі оцінити ефективність процесу цілепокладання норми права, важливо закласти у критерії оцінювання показники якісного характеру, які б в ідеалі давали б змогу визначити правильність та повноту визначення або подальшого (за необхідності) корегування цілей правової норми.

Як приклад, візьмемо Закон України від 17 лютого 2022 року «Про адміністративну процедуру», який набрав чинності 15 грудня 2023 року [1]. Вбачається, що у пошуку цілей цього або будь-якого іншого нормативно-правового акту варто спиратися на преамбулу закону (якщо така є), подання або пояснювальну записку до нього, в яких може міститися низка задумок законотворця. Зокрема аналіз змісту пояснювальної записки до законопроекту «Про адміністративну процедуру», а також преамбули закону дав нам підстави визначити його цілі та завдання, сформульовані законодавчим органом, а саме:

- забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина;
- забезпечення ефективного та якісного рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою;
- запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції;
- виконання завдань адміністративної реформи в Україні;
- тощо [2].

Як бачимо, переважна частина поставлених цілей та завдань мають соціальний та політичний характер. Відповідно показниками ефективності механізму цілепокладання норм адміністратив-

ного права будуть конкретні результати досягнення вказаних завдань. Серед таких показників можна виділити різноманітні результати, зокрема:

- кількість звернень приватних осіб до органів публічної адміністрації, де зростаюча величина у тому числі буде свідчити про створення належних умов для «продуктивного спілкування» з публічною адміністрацією та оптимізацію адміністративних процедур;
- кількість адміністративних позовів, скарг на дії або бездіяльність адміністративних органів та їх посадових осіб, де кількість розглянутих, задоволених або відхилених звернень буде з одного боку свідчити про дієвість розроблених механізмів забезпечення і захисту прав, свобод чи законних інтересів людини і громадянина, а з іншого – про ефективність роботи уповноваженого адміністративного органу;
- кількість виконаних завдань, поставлених у Концепції адміністративної реформи в Україні.

Що стосується якісних показників ефективності вказаного механізму за соціальними та політичними критеріями, то вони як правило мають пряму кореляцію із заявленими цілями правових норм. У контексті обраного нами предмету оцінювання, такими показниками можуть бути:

Варто звернути увагу, що формулюючи цілі вказаного закону законодавцем не зроблено жодного акценту на досягнення будь-яких економічних результатів, хоча очевидним є той факт, що оптимізація адміністративних процедур у тому числі має сприяти покращенню економічного становища у державі за рахунок ефективної роботи уповноважених органів, розвитку підприємницької діяльності, пошуків інвестиційної активності та налагодження сприятливого інвестиційного клімату тощо.

Цілком зрозуміло, що оцінка досягнення мети відповідних норм адміністративного права як і всього механізму цілепокладання не буде обмежуватися тими дороговказами, що були визначені законодавцем. Однак у даному разі, враховуючи вектори нашого наукового пошуку, ми на конкретному прикладі спробували проаналізувати підхід законодавця до формулювання цілей окремого законодавчого акту, окремої сукупності адміністративно-правових норм. На нашу думку, цілепокладання, здійснене законотворцем, має доволі обмежений

Проаналізуємо також положення Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку обробки та використання даних в державних реєстрах для військового обліку та набуття статусу ветерана війни під час дії воєнного стану» № 10062 від 18 вересня 2023 року¹. У пояснювальній записці до нього вказується, що «проект Закону розроблено з метою законодавчого удосконалення процедури інформаційної взаємодії між державними реєстрами, встановлення можливості подання заяви (звернення) в паперовій або електронній формі до відповідних державних органів для набуття статусу учасника бойових дій, особи з інвалідністю внаслідок війни та члена сім'ї загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України, а також визначення порядку набуття військовослужбовцями статусу учасника бойових дій під час дії воєнного стану; завданням законопроекту є уточнення взаємодії державних реєстрів під час надання статусу учасника бойових дій, а також спрощення процедури оформлення статусу учасника бойових дій під час дії воєнного стану, особи з інвалідністю внаслідок війни та члена сім'ї загиблих (померлих) Захисників і Захисниць України». Окремо звертається увага на те, що постало питання щодо удосконалення механізму надання статусу учасника бойових дій з метою забезпечення соціального захисту окремої категорії військовослужбовців [3]. Отже, законодавець хоч і дещо безсистемно окреслив загальну мету законопроекту, безпосередню ціль та його завдання.

Однак, разом із тим, аналіз положень вказаного проекту закону дає змогу прийти до цілком логічного та об'єктивного висновку про те, що сформульоване законодавцем так би мовити «дерево цілей» цього акту є неповноцінним, а сам законопроект містить в собі цілу низку прихованих цілей та задач. Такий наш висновок впливає зокрема із тих положень, що стосуються: оформлення документів військового обліку громадян України; ідентифікації призовників, військовозобов'язаних та резервістів, оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі та визнання недійсними документів військового обліку громадян України; переліку інформації про громадянина, якою має наповнюватися вказаний електронний реєстр; порядок та джерела наповнення реєстру такою інформацією; порядок функціонування електронного кабінету призовника, військовозобов'язаного, резервіста і т.д.

Іншими словами, серед цілей законопроекту фактично можна було окреслити ще й такі: удосконалення порядку ведення військового обліку, оптимізація мобілізаційних процедур за допомогою цифровізації окремих дій, підвищення дисципліни військовозобов'язаних та упорядкування мобілізаційного ресурсу, налагодження взаємодії між уповноваженими органами публічної адміністрації та їх посадовими та службовими особами, зменшення впливу на вказані процедури людського фак-

¹ Слід зауважити, що цей Закон було прийнято 16 січня 2024 року.

тору тощо. На наше переконання, таке свідоме чи несвідоме приховування реальних цілей закону, безсистемне цілепокладання, нечіткість у формулювання цілей та завдань ставлять під сумнів як ефективність такого процесу (цілепокладання норм права), так і дієвість відповідних результатів реалізації правових норм, оскільки у першу чергу це породжує або навіть посилює недовіру громадян до інституту законодавчого органу загалом шляхом спотворення реального призначення закону, та сприяє розмиттю критеріїв оцінювання ефективності цілепокладання та норм адміністративного права. Принагідно, слід уточнити, що цей Закон було прийнято 16 січня 2024 року у тій же редакції, що досліджується нами [4]. Інакше кажучи, ефективність цілепокладання у даному разі навряд чи буде забезпечена, враховуючи виявлені та названі недоліки, хоча їх окреслення та зміст можуть бути дискусійним.

Висновки. На підставі раніше сформульованого нами механізму цілепокладання норм адміністративного права [5, с. 340–344; 6; 7], відповідний процес формулювання та корегування цілей норм права, має в імперативі передбачати чітке окреслення:

- загальної мети законопроекту, яка визначає спільну для всіх норм адміністративного права, що зафіксовані у акті, спрямованість на регулювання відповідного блоку суспільних відносин;
- низки безпосередніх цілей проекту закону, кожна з яких визначає вектор досягнення того чи іншого результату соціального, політичного, економічного або іншого характеру;
- завдань законопроекту, зміст яких відображає конкретні необхідні досягнення, спрямовані на виконання загальної мети та відповідних безпосередніх цілей нормативно-правового акту та його норм.

Таким чином, реалізація запропонованого механізму цілепокладання у нормотворчому процесі дозволить забезпечити належну ясність і прозорість законодавчих актів у сфері адміністративного права. Це, у свою чергу, сприятиме формуванню однозначного розуміння та однакового застосування норм, запобігаючи виникненню суперечностей і колізій у правозастосуванні, що негативно впливають на ефективність державного управління та знижують рівень довіри суспільства до державних інституцій.

Окрім того, запропонований підхід до чіткого визначення загальної мети, безпосередніх цілей та конкретних завдань законопроектів сприятиме посиленню відповідальності державних органів за досягнення конкретних результатів своєї діяльності. Це також надасть можливість ефективно контролювати виконання поставлених завдань, здійснювати своєчасні коригування та вдосконалення адміністративно-правових норм відповідно до змін суспільних потреб і викликів сучасності, що є необхідною умовою сталого розвитку держави та ефективного захисту прав і свобод людини і громадянина.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ[^]

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
2. Пояснювальна записка до проекту закону України «Про адміністративну процедуру» № 3475 від 14 травня 2020 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3475&conv=9>.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку обробки та використання даних в державних реєстрах для військового обліку та набуття статусу ветерана війни під час дії воєнного стану» № 10062 від 18 вересня 2023 року. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42801>.
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення порядку обробки та використання даних у державних реєстрах для військового обліку та набуття статусу ветерана війни під час дії воєнного стану: Закон України від 16 січня 2024 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3549-20#Text>
5. Кантор Н.Ю. Цілепокладання норм адміністративного права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2025. 388 с.
6. Кантор Н.Ю. Ефективність механізму цілепокладання норм адміністративного права: поняття, сутність та значення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. № 80. Т. 1. С. 462–471. DOI: 10.24144/2307-3322.2023.80.1.70.
7. Кантор Н.Ю. Основні складові елементи механізму цілепокладання норм адміністративного права. *Правова позиція*. 2024. № 3. С. 5–9. DOI: <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.1>.
8. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.