

*Скрипа Є. В.,**кандидат юридичних наук,
докторант кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ*

ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

Анотація. У статті, на основі аналізу наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України, визначено можливі шляхи вдосконалення відповідальності у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті. Обґрунтовано думку, що юридична відповідальність у зазначеній сфері має низку проблем, вирішення яких потребує чіткого визначення суб'єктного складу адміністративної відповідальності, зокрема віднесення до їх кола юридичних осіб, конкретизації та розмежування випадків застосування адміністративно-господарських та адміністративних санкцій тощо.

Ключові слова: юридична відповідальність, забезпечення безпеки, автомобільний транспорт, удосконалення.

Постановка проблеми. Останніми роками міжнародна спільнота все частіше акцентує увагу на проблематиці гарантування безпеки у сфері транспорту та дорожнього руху. Зокрема, у резолюції Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 2 березня 2010 р. № 64/255 «Підвищення безпеки дорожнього руху в усьому світі» наголошено на величезній кількості випадків смерті на дорогах у всьому світі внаслідок дорожньо-транспортних пригод, а також на тому факті, що щорічно 20–50 мільйонів людей зазнають не смертельних травм унаслідок дорожньо-транспортних пригод, багато хто із цих потерпілих залишаються інвалідами на все життя. Підкреслюється надзвичайна серйозність проблеми, оскільки вона прямо стосується здоров'я населення і має соціально-економічні наслідки, які, якщо на них не зважати, будуть негативно позначатися на сталому розвитку країн і підірвати прогрес у справі досягнення цілей розвитку тисячоліття [1]. На важливість посилення безпеки на транспорті, зокрема автомобільному, звертається увага і в національних правових документах України. Так, у постанові Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан і перспективи забезпечення в Україні безпеки дорожнього руху»» від 13 квітня 2016 р. № 1091–VIII зазначається, що порівняно із країнами Європейського Союзу та сусідніми країнами Україна має надзвичайно низькі показники безпеки дорожнього руху, що призводить до значних людських та економічних втрат. Наслідком цього є високий рівень смертності та травматизму на дорогах. За даними офіційної статистики, за 11 місяців 2015 р. в Україні сталося 119 175 дорожньо-транспортних пригод, унаслідок яких загинуло 3 529 осіб, травмовано 28 104 особи. За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я (далі – ВООЗ), в Україні рівень смертності від дорожньо-транспортних пригод становить 12 осіб на 100 тисяч населення, що вдвічі перевищує середній показник у країнах Європейського Союзу. Дорожньо-транспортні пригоди є першою за поширеністю причиною

смерті українців віком від 15 до 24 років та другою за поширеністю серед громадян віком від 5 до 14 років. Втрати від дорожньо-транспортних пригод мають і економічний вимір, зокрема, як зазначили під час слухань міжнародні експерти, соціально-економічні втрати України від дорожньо-транспортного травматизму становлять 4 мільярди доларів Сполучених Штатів Америки (далі – США) на рік, включаючи матеріальні витрати, пов'язані з пошкодженням майна та зниженням продуктивності праці, та людські втрати через серйозні травми або смерть унаслідок дорожньо-транспортних пригод [2]. Отже, проблема гарантування безпеки на автомобільному транспорті в Україні більш ніж актуальна. Прогаляни і недоліки у державній політиці в цій сфері призводять до значних соціальних втрат, а також негативних наслідків для вітчизняної економіки. Так, за розрахунками експертів Світового банку, соціально-економічні втрати України від дорожньо-транспортного травматизму оцінюються в 4,5 млрд доларів США на рік, що становить приблизно 3,4% валового внутрішнього продукту (у розрахунках 2014 р.), включаючи матеріальні витрати, пов'язані з пошкодженням майна та зниженням продуктивності праці, та людські втрати через серйозні травми або смерть унаслідок дорожньо-транспортних пригод [3].

Причин і чинників, що так чи інакше негативним чином позначаються на рівні безпеки на автомобільному транспорті, досить багато. Але одним із найважливіших чинників, що негативно позначаються на рівні безпеки на автомобільному транспорті, є відповідальність. Про відповідальність ідеться здебільшого в її позитивному сенсі, тобто увага акцентується на тому, що громадяни виявляють досить низький рівень свідомості і сумлінності під час виконання своїх обов'язків у сфері гарантування безпеки на транспорті, зокрема автомобільному. Однак не менш важливим є і негативний аспект відповідальності, адже здебільшого саме можливість застосування до особи покарання змушує її відповідально ставитися до виконання своїх обов'язків.

Стан дослідження. Питання відповідальності у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті неодноразово було предметом дослідження в наукових працях різних учених. Зокрема, цій проблематиці приділяли увагу: М.М. Бурбика, А.Ю. Шумилов, Г.А. Аванесов, В.Г. Кутушев, В.П. Корж, В.Т. Бусел, Ю.А. Тихомиров, О.О. Пунда, С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута, В.О. Хитрик, А.А. Кашканов, О.Г. Грисюк, В.Ф. Анісімов та багато інших. Але в сучасних умовах розвитку автомобільного транспорту питання вдосконалення відповідальності набуває нової актуальності та потребує більшої уваги науковців.

Мета статті – дослідити можливі кроки щодо вдосконалення юридичної відповідальності як засобу зміцнення гарантій безпеки на автомобільному транспорті.

Виклад основного матеріалу дослідження. У сфері юриспруденції юридична відповідальність зазвичай визначається саме в контексті її негативного (або ретроспективного) аспекту. Водночас більшість дослідників не заперечують і позитивного аспекту юридичної відповідальності, проте відносять його радше до сфери моралі, правової етики, оскільки в такому розумінні відповідальність має досить розпливчастий характер, її важко формалізувати, визначити її підстави, межі й обсяги як суто юридичного інституту чи засобу. Що, у свою чергу, практично унеможливило чітке законодавче урегулювання відповідальності. Відповідальність у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті варто розуміти як обов'язок особи зазнати (понести) для себе негативних наслідків, вид, міра, підстави і порядок застосування яких визначаються законом, за вчинення цією особою поведінки (дій, бездіяльності), що порушує встановлені чинним законодавством вимоги в зазначеній сфері, виконання якого забезпечується силою державного впливу, аж до примусу. Розмірковуючи про вдосконалення відповідальності у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті, варто вести мову насамперед про вдосконалення механізму санаційного реагування держави, в особі її компетентних органів і посадових осіб, на протиправну діяльність чи бездіяльність громадян у даній сфері.

Залежно від характеру правопорушення відповідальність може бути кримінальною, адміністративною, цивільною чи дисциплінарною. Для мети нашого дослідження цікавою є адміністративна відповідальність, яка, на думку В.Б. Авер'янова, є сукупністю адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [4, с. 430–431]. Адміністративна відповідальність, як пише Д.М. Павлов, являє собою адміністративний примус у вигляді застосування уповноваженим органом (посадовою особою) адміністративного стягнення до особи, яка скоїла адміністративне правопорушення. Адміністративна відповідальність – це специфічний засіб реалізації примусу в державному управлінні. Суттєво, як наголошує правник, що процес притягнення до адміністративної відповідальності може розглядатися як наслідок реалізації контрольних функцій органів державного управління, хоча в багатьох випадках притягнення до адміністративної відповідальності не є проявом державного управління [5, с. 99]. Д.М. Бахрах розглядає адміністративну відповідальність як особливий вид юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої (вона настає на основі норм права, за порушення правових норм, конкретизується юрисдикційними актами компетентних органів, пов'язана з державним примусом). З іншого боку, як підкреслює науковець, адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу і має всі його якості (здійснюється в межах позаслужбової підпорядкування та ін.) [6, с. 280]. Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. адміністративну відповідальність розуміють як накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що призводять до обтяжливих наслідків матеріального чи морального характеру для цих осіб [7, с. 167].

Можливість застосування відповідальності, зокрема адміністративної, до суб'єктів, що порушують безпеку на транспорті, закріплена в цілій низці нормативно-правових актів різної юридичної сили, як-от: Кодекс України про адміністративні правопорушення, закони України «Про автомобільний транспорт», «Про транспорт», «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про дорожній рух», «Про автомобільні дороги»; постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» та ін. Однак у більшості із цих нормативно-правових актів норми про юридичну відповідальність за порушення безпеки на транспорті мають бланкетний характер, тобто в них зазначається, що за вчинення протиправної поведінки у вказаній сфері до правопорушників застосовуються юридична відповідальність у порядку і межах, передбачених законодавством. Що ж стосується конкретних складів правопорушень та санкцій за їх вчинення, то їх основними юридичними джерелами є вищезгадані Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Закон України «Про автомобільний транспорт». Аналіз положень даних нормативно-правових актів у частині врегулювання ними досліджуваної адміністративної відповідальності свідчить про наявність неузгодженостей у їхньому змісті.

Так, у Законі «Про автомобільний транспорт», а саме в його ст. 60, урегульовано відповідальність за порушення законодавства про автомобільний транспорт. У даній статті передбачено низку складів правопорушень, за які застосовується лише один вид стягнення – адміністративно-господарський штраф. Водночас визначення того, що таке адміністративно-правовий штраф, у Законі немає. Натомість воно закріплене в ст. 241 Господарського кодексу України, де зазначено, що адміністративно-господарський штраф – це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету в разі порушення ним установлених правил здійснення господарської діяльності. Адміністративно-господарський штраф може застосовуватися у визначених законом випадках одночасно з іншими адміністративно-господарськими санкціями, передбаченими ст. 239 цього Кодексу [8]. Звідси постає цілком логічне питання про те, чим відрізняється адміністративно-господарський штраф від адміністративного штрафу як виду адміністративного стягнення, передбаченого в КУпАП. Згідно зі ст. 24 даного Кодексу, штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, установлених цим Кодексом та іншими законами України. Водночас аналіз ст. 25 КУпАП свідчить про те, що поруч з адміністративним штрафом також, у встановлених законом випадках, до особи можуть бути застосовані ще й деякі інші, додаткові адміністративні стягнення, наприклад, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю [9].

Отже, аналіз положень Господарського кодексу (далі – ГК) України та КУпАП свідчить про те, що в обох законодавчих актах штраф загалом тлумачиться однаково, а саме як засіб впливу на особу правопорушника, що застосовується з метою: по-перше, виховання особи, яка скоїла протиправні дії (бездіяльність); по-друге, профілактики, запобігання вчиненню аналогічних правопорушень; по-третє, отримання сатисфакції, компенсації завданої шкоди. У чому ж тоді проявляється відмінність між адміністративно-господарськими й адміністративними штрафами? З одного боку, цілком очевидним є те, що перші (тобто адміні-

стративно-господарські) штрафи застосовуються тільки в господарських відносинах. Однак і в КУпАП передбачені штрафи за порушення правил ведення господарської діяльності. У галузі гарантування транспортної безпеки проблема ускладнюється ще й тим, що фактично за ті ж самі правопорушення закон передбачає як адміністративно-господарські, так і адміністративні штрафи, які до того ж різняться за розміром. Наприклад, у Законі «Про автомобільний транспорт» закріплено, що перевезення пасажирів на маршруті протяжністю понад 500 кілометрів одним водієм карається штрафом у розмірі тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [10]; водночас у КУпАП установлено, що перевезення пасажирів на автобусному маршруті протяжністю понад п'ятсот кілометрів одним водієм карається накладенням штрафу в розмірі десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [9]. Або ж, скажімо, у КУпАП передбачено, що за здійснення регулярних перевезень пасажирів на постійних маршрутах без укладення договору на перевезення пасажирів автомобільним транспортом або без паспорта маршруту на посадових осіб, громадян-суб'єктів підприємницької діяльності накладається штраф у розмірі тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [9]. Водночас відповідно до Закону «Про автомобільний транспорт», надання послуг із перевезень пасажирів та вантажів без оформлення документів, перелік яких визначений у ст. ст. 39 та 48 цього Закону (серед яких зазначаються і договір і паспорт маршруту), карається адміністративно-господарським штрафом у розмірі ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [10].

Встановлюючи різні санкції за однакові правопорушення, нормотворець, вочевидь, виходить із того, що суб'єктом відповідальності є різні особи, коли накладається адміністративно-господарський штраф, то йдеться про суб'єкт господарювання, незалежно від його природи, тобто це може бути як фізична, так і юридична особа, яка займається відповідною господарською діяльністю, зокрема у сфері транспорту. Згідно із ГК України, суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством [8]. Водночас суб'єктом адміністративних порушень у сфері транспорту є тільки фізичні та посадові особи (окрім випадку, передбаченого в ст. 14–1 КУпАП), тобто ті особи, які безпосередньо своїми діями, бездіяльністю скоїли, допустили вчинення конкретного правопорушення. Інша річ, що досить часто і суб'єкт господарювання, і фізична особа як суб'єкт адміністративної відповідальності – це та сама особа, зокрема йдеться про фізичну особу-підприємця, яка не використовує працю найманих працівників. Звідси постає питання, чи є справедливим, коли за те саме протиправне діяння до тієї ж особи можуть бути застосовані одразу два стягнення у вигляді штрафів – і адміністративно-господарського, і адміністративного? Адже така особа значно більше карається, ніж коли суб'єктом господарської діяльності є юридична особа, оскільки в останньому випадку позбавлення, визначені адміністративно-господарськими санкціями, несе юридична особа, а адміністративні стягнення у вигляді штрафу покладаються на її працівника чи посадову особу, що вчинила, допустила вчинення порушення у сфері гарантування безпеки на транспорті.

Ураховуючи зазначене, переконані, що варто переглянути законодавство, яке регламентує відповідальність у сфері транспорту. Зокрема, на нашу думку, необхідно передбачити в ньому, що в разі вчинення правопорушення у сфері транспорту фізичною особою, яка займається господарською діяльністю із перевезення на індивідуальній основі, і за яке відповідальність у вигляді штрафу передбачена як Кодексом України про адміністративні правопорушення, так і Законом України «Про автомобільний транспорт», має застосовуватися штраф, передбачений першим, тобто КУпАП.

Вважаємо, що застосування адміністративно-господарських санкцій за деякими складами правопорушень, закріплених у Законі «Про автомобільний транспорт», є досить спірним. Зокрема йдеться про відповідальність:

– за порушення режимів праці та відпочинку водіями транспортних засобів;

– за перевезення пасажирів на маршруті протяжністю понад 500 кілометрів одним водієм.

Вбачається, що за дані правопорушення мають застосовуватися тільки адміністративні стягнення, оскільки вони (ці порушення) досить опосередковано стосуються сфери законності, легальності здійснення господарської діяльності, здебільшого стосуються дотримання правил безпеки на транспорті, режим якої встановлюється нормами адміністративного законодавства. А отже, порушуються передусім адміністративно-правові, а не господарсько-правові норми.

Також переконані, що з метою більш ефективного виконання своїх функцій, зокрема запобіжної та виховної, необхідно посилити відповідальність шляхом перегляду розмірів сум штрафів, передбачених у КУпАП за деякі порушення безпеки на транспорті. Адже в деяких випадках вони залишаються невинувато низьким, з огляду на важливість об'єкта, який охороняє дана відповідальність (наприклад, відповідальність за порушення перевезення на автомобільному транспорті небезпечних вантажів, предметів, речовин).

Висновки. Підсумовуючи проведене наукове дослідження, можемо зробити висновок про те, що юридична відповідальність у сфері гарантування безпеки на автомобільному транспорті має низку проблем, вирішення яких потребує чіткого визначення суб'єктного складу адміністративної відповідальності, зокрема віднесення до їх кола юридичних осіб, конкретизації та розмежування випадків застосування адміністративно-господарських та адміністративних санкцій тощо. Вирішення даних питань має відбуватися в контексті нової кодифікації законодавства України про адміністративну відповідальність.

Література:

1. Підвищення безпеки дорожнього руху в усьому світі: резолюція Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 2 березня 2010 р. № 64/255. URL: <https://undocs.org/ru/A/64/L.44/Rev.1>.
2. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан і перспективи забезпечення в Україні безпеки дорожнього руху»: постановою ВРУ від 13 квітня 2016 р. № 1091–VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1091-19#n11>.
3. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 р.: розпорядження КМУ від 14 червня 2017 р. № 481-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2017-%D1%80#n8>.

4. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / за ред. В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
5. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина : конспект лекцій. Київ : МАУП, 2007. 136 с.
6. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. Москва, 1999. 368 с.
7. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
8. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
10. Про автомобільний транспорт: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2344-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14>.

Скрипа Е. В. К проблеме совершенствования ответственности в сфере обеспечения безопасности на автомобильном транспорте

Аннотация. В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, определены возможные пути совершенствования ответственности в сфере обеспечения безопасности на

автомобильном транспорте. Обосновано, что юридическая ответственность в сфере обеспечения безопасности на автомобильном транспорте имеет ряд проблем, решение которых требует четкого определения субъектного состава административной ответственности, в частности отнесения к их кругу юридических лиц, конкретизации и разграничения случаев применения административно-хозяйственных и административных санкций и т. п.

Ключевые слова: юридическая ответственность, обеспечение безопасности, автомобильный транспорт, совершенствование.

Skrypa Ye. The problem of improving liability in the field of road transport safety

Summary. In the article, based on the analysis of scientific opinions of scientists and the norms of the current legislation of Ukraine, possible ways of improving the responsibility in the field of safety in road transport are determined. It is substantiated that legal responsibility in the field of safety of road transport has a number of problem points, the solution of which requires a clear definition of the subject of administrative liability, in particular the classification of legal entities, the specification and delineation of cases of application of administrative and economic and administrative sanctions, etc.

Key words: legal responsibility, safety, road transport, improvement.

Кондратьєв А. Ю.,
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ПРАВОВА ЯКІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ВЛАСТИВОСТІ ТА ПОНЯТТЯ

Анотація. У статті автором аналізуються поняття та властивості правової якості адміністративного законодавства як умови ефективності адміністративно-правових норм. Зокрема зауважено, що якісні характеристики адміністративного законодавства (окремого закону) складаються з трьох основних груп його правових властивостей, що визначають його правову якість: законність прийняття та опублікування окремого закону, інструментально-правові властивості та властивості законодавчої техніки. Акцентовано на тому, що правова якість адміністративного законодавства – це стійка сукупність таких його правових властивостей (законність прийняття та опублікування окремого закону, інструментально-правові властивості та властивості законодавчої техніки), які в своїй цілісності формують одну з юридичних умов ефективності норм адміністративного права.

Ключові слова: норма адміністративного права, адміністративне законодавство, властивість, ефективність, умова, якість.

Постановка проблеми. Варто підкреслити, що проблема тиці якості адміністративного законодавства, на відміну від питань його змісту та складників, приділено небагато уваги з боку вчених-адміністративістів. В основному вказана проблематика досліджувалась науковцями опосередковано, як правило, в аспекті загального стану адміністративного законодавства. Однак, незважаючи на доволі жваву полеміку з приводу ефективності адміністративного законодавства, адміністративно-правового регулювання та його методів, варто визнати, що саме кризь призму категорії «якість» адміністративне законодавство, на жаль, фундаментально та системно не досліджувалось сучасними вченими – представниками галузевої юридичної науки, що деякою мірою можна визнати певним недоліком доктринальних досліджень у царині адміністративного права. З огляду на вказані міркування уявляється необхідним, так би мовити, навести різкість щодо деяких основних положень про якість адміністративного законодавства та заклати певну основу для подальшої наукової дискусії з цього приводу.

У словниково-енциклопедичній літературі вказується, що слово «якість» буквально означає: 1) внутрішню визначеність предмета, яка становить специфіку, що відрізняє його від усіх інших; 2) ступінь вартості, цінності, придатності чого-небудь для його використання за призначенням; 3) ту чи іншу характерну ознаку, властивість, рису кого-, чого-небудь; 4) сукупність характеристик продукції або послуг щодо її здатності задовольнити встановлені та передбачені норми [1, с. 1655].

Метою статті є аналіз поняття та властивостей правової якості адміністративного законодавства як умови ефективності адміністративно-правових норм.

Виклад основного матеріалу. Як справедливо зазначають В. В. Окрепілов та інші вчені, якість – це філософська катего-

рія, яка вперше була піддана аналізу Аристотелем ще в III ст. до н. е. В. В. Окрепілов зауважує, що категорія якості відображає важливу сторону об'єктивної дійсності об'єкта – визначеність. Якість об'єкта, як правило, не зводиться до окремих його властивостей, а пов'язана з об'єктом як цілим, охоплюючи його повністю і не відділяючись від нього, тому поняття якості зв'язується з буттям предмета. У людській практиці у зв'язку з нескінченною різноманітністю явищ і об'єктів навколишньої дійсності повсякденні поняття якості неповні, різноманітні, неточні, але щоразу вони відповідають конкретним потребам спілкування. Певний фундамент сучасного філософського розуміння цієї категорії заклав ще Гегель у XIX ст.: «Якість, у першу чергу, тотожна з буттям визначеність, тому дещо перестає бути тим, чим воно є, коли воно втрачає свою якість» [2, с. 16; 3, с. 57]. Радянський філософ В. Н. Сараб'єнов, доповнюючи вказану думку, стверджував, що коли ми говоримо про якість чого-небудь, ми маємо на увазі те, як діє це щось. Якість не є абстракцією; навпаки, вона конкретна. І якщо в мисленні якість є оцінка сукупності властивостей, то ця оцінка може змінюватися щоразу, як дана сукупність властивостей стала іншою, тобто як вона стала сукупністю інших властивостей [4, с. 485]. В тому числі, виходячи з наведеного, на переконання філософа, не слід якість плутати з властивостями.

Як вказує С.А. Воробйова, деякі вчені, на відміну від запропонованих вище підходів, ототожнюють якість лише з сукупністю властивостей [5, с. 39]. Е. З. Волчек вважає: «Якість – це визначеність об'єкта, що представляє собою цілісну і порівняно стійку сукупність його специфічних ознак, характеристик, рис подібності з іншими об'єктами» [6, с. 119; 7, с. 57]. Загалом із філософських позицій якість відображає стійке співвідношення складових елементів об'єкта, яке характеризує його специфіку, і виявляється в сукупності його властивостей. При цьому об'єкт не складається з властивостей, не є свого роду «пучком властивостей», а володіє ними. Категорія якості об'єкта висловлює цілісну характеристику функціональної єдності істотних властивостей об'єкта, його внутрішньої і зовнішньої визначеності, порівняної стійкості, його відмінності від інших об'єктів або схожості з ними [8, с. 252–253]. При цьому в дослідницьких цілях можлива багатоваріантність значень поняття якості, які не завжди зводяться до поняття властивості. В одній і тій ж якості можуть бути якісно визначені стани, якісно визначені стадії і етапи розвитку тощо. Однак всі ці якісні характеристики діють у межах зберігання корінної якості цілісного об'єкта (явища), дії його основного структурного закону [9, с. 33].

Варто зазначити, що у правовій доктрині так само не існує однозначного розуміння категорії «якість законодавства» і думки вчених із цього приводу часом суттєво різняться, а сама

категорія в юридичній науці стала більш-менш широко вживатися наприкінці 80-х – на початку 90-х років і до останнього часу не мала суворого термінологічного статусу [10, с. 24]. Так, на думку С. В. Поленіної, закон вважається якісним, якщо він відповідає суспільним потребам і реально регулює суспільні відносини відповідно до поставлених під час його видання цілей і завдань [11, с. 12]. При цьому С. В. Поленіна, а також інші автори виділяють три аспекти якості закону: соціальний, політичний і юридичний [12]. Так, наприклад, соціальна характеристика якості закону включає в себе: по-перше, ступінь адекватності відображення в законі процесів, що відбуваються в суспільстві; по-друге, точність проектування цих процесів на майбутнє; по-третє, прогнозування можливих шляхів розвитку сфер суспільства і нерозривно пов'язаного з цим вибору оптимальних шляхів правового регулювання, їх видозміни в бажаному для законодавця напрямі. Політична характеристика якості закону являє собою ступінь відповідності обраних законодавцем варіантів регламентації суспільних відносин вимогам законодавчої політики та завданням суспільного розвитку на ту чи іншу перспективу [13, с. 42–43]. Із зазначеними твердженнями ми не зовсім погоджуємось, адже вони засновані на визначенні якості того чи іншого закону з позиції відповідності результатів його реалізації цілям його прийняття, а це, як відомо, є яскравою характеристикою цільового аспекту ефективності в праві, який передбачає аналіз співвідношення між метою (цілями) прийняття окремої норми закону (закону загалом) і реальними результатами її реалізації суб'єктами права. Інакше кажучи, якість законодавства за таких вихідних даних розглядається не як умова його ефективності, а як певний критерій останньої.

М. Г. Кравченко визначає такі ознаки якісного закону: а) ознаки, які є спільними для всіх нормативно-правових актів, у тому числі законів (нормативність, загальнообов'язковість, формальна визначеність); б) ознаки юридичного закону, які хоч і властиві іншим нормативно-правовим актам, проте щодо закону мають певну специфіку; в) ознака, якою закон відрізняється від інших нормативно-правових актів (вища юридична сила). При цьому М. Г. Кравченко формулює вимоги, дотримання яких забезпечить якість закону: 1) вимога щодо змісту приписів закону, які виявляються в необхідності адекватного відображення й узгодження в законі прав, свобод та інтересів різних суб'єктів права; 2) вимога адекватного розподілу прав та обов'язків між суб'єктами права; 3) своєчасність закону та відповідність його рівню розвитку суспільних відносин; 4) оптимальне рішення, яке покладено в основу нормативно-правового регулювання; 5) ресурсне забезпечення закону; 6) правильно сформульовані мета й завдання закону; 7) правильний вибір методу нормативно-правового регулювання; 8) гарантованість правових можливостей суб'єктів права; 9) дотримання вимог законодавчої техніки під час створення закону [14; с. 15; 15, с. 72].

Варто зазначити, що у колі вчених-правознавців побутує думка, що якісним є той закон, який застосовується. Наприклад, Б. П. Спасов вважає: «Краще «недосконале право», яке застосовується, ніж «досконале», яке не застосовується» [16, с. 54]. Однак із зазначеним твердженням вченого ми не погоджуємося. Така думка видається нами вельми обмеженою, оскільки розглядає досліджуване нами явище виключно з одного боку – застосування закону. Однак С. А. Воробйова в цьому підході,

запропонованому Б. П. Спасовим, все ж намагається знайти раціональне зерно і з її окремими думками варто погодитися. Так, вона помічає, що якщо закон прийнятий, то він має працювати, втілюватися в правовій поведінці громадян та правозастосовчій діяльності посадових осіб, адже синонім слова «якість», як підкреслює вчена, – придатність до будь-чого. Якщо закон відповідає праву, але непридатний для реалізації, то такий закон якісним називатися не може. Як ідеальна модель, безумовно, може існувати такий зв'язок – закон відповідає принципам і природі права, але це «належне», а «належне» – це те, що має здійснитися, реалізуватися, щоб стати дійсним [17, с. 95; 7, с. 58–59].

Сама ж вчена вважає, що критерієм оцінки цінності будь-якого закону як управлінського акта є те, наскільки він, відображаючи реальні суспільні потреби, є соціально благодатним для суспільства загалом і, отже, для кожного з його членів, кожного громадянина. Відповідно до цих критеріїв, вона виділяє суспільну, державну, соціальну, правову (юридичну), теоретичну, практичну, статусну і процедурну (процесуальну) цінність, що визначає якість закону. Тобто, на думку С. А. Воробйової, йдеться про те, що критерієм якості закону є єдність соціального прогресу і всебічного, гармонійного розвитку людини, його правова захищеність. Таким чином, дослідниця вважає, що якість закону – це оцінка його створення відповідно до потреб суспільства, держави і особистості на основі вміння бачити, прогнозувати ситуацію і знати шляхи її вирішення, включаючи комплекс умов, забезпечених матеріальними ресурсами і морально-етичними засадами, за допомогою точного і неухильного втілення усіма суб'єктами правових приписів у повсякденній життєдіяльності [7, с. 74–75].

Н. М. Оніщенко хоча й наводить точку зору, що якісний закон – той, що не залишається на папері, а застосовується на практиці (схоже на Б. П. Спасова), водночас визначає два аспекти якості законодавства: соціальний, пов'язаний із його змістом, і юридичний, пов'язаний із формою. На думку Н. М. Оніщенко, зміст нормативно-правового акта має відповідати: 1) основним напрямам розвитку суспільства; 2) реальним умовам життя, як і його ресурсозабезпеченість; 3) Конституції України й іншим актам; 4) принципам демократії та соціальної справедливості, а також нормам моралі; 5) гармонійному взаєморозвитку закону і правової системи в сучасних умовах; 6) принципу визначеності, точності, однозначності правової норми, що є гарантією міцного правопорядку [18, с. 3–6].

На наше переконання, найбільш вивіреним і точним підхід до дослідження означеної проблематики (зокрема в контексті ефективності норм права) пропонує В. В. Ігнатенко, який аналізує теоретичні та прикладні проблеми правової якості законів про адміністративні правопорушення. Як вважає вчений, правильніше говорити саме про правову якість законів, адже ця наукова категорія покликана сфокусувати дослідницьку увагу в основному на правових характеристиках якості закону, не применшуючи при цьому неправові характеристики якості закону. «Якість закону» і «правова якість закону», як підкреслює В. В. Ігнатенко, співвідносяться як рід і вид, тому в рамках конкретизації загальної категорії «якості закону» можливо також виділяти «якість соціально-економічної зумовленості закону», «якість соціально-політичної зумовленості закону». З огляду на це в найбільш загальному плані правову якість закону можна визначити як цілісну стійку сукупність правових властивостей закону, яка є однією з передумов ефективної дії закону

відповідно до поставлених при його виданні цілям [10, с. 27, 28]. Таким чином, на думку вченого-адміністративіста, основними рисами правової якості законів є такі:

1) правова якість закону – це різновид якості закону як категорії більш загального плану;

2) в основі розуміння правової якості закону лежить інтегрований підхід до розуміння якості, який зобов'язує враховувати цілісну і стійку сукупність правових властивостей закону;

3) правова якість закону в ціннісному відношенні не є нейтральною, має оціночний характер і втілює в собі риси аксіологічної категорії;

4) правові властивості закону можуть групуватися у види, що, своєю чергою, є методологічною передумовою для виділення порівняно самостійних видів правової якості закону;

5) правова якість закону є однією з умов ефективності і стабільності його дії;

6) загальнотеоретичне визначення правової якості закону виступає методологічною основою для вироблення у відповідних дослідницьких цілях операційних визначень видів правової якості закону і розробки основних параметрів їх оцінки [10, с. 27].

При цьому В. В. Ігнатенко виділяє три основних групи (види) правових властивостей закону: властивості правової легальності закону; інструментально-правові властивості закону і техніко-юридичні властивості закону. Властивості правової легальності закону – це правові властивості його відповідності нормативно-правовим вимогам. Вони відображають відповідність прийнятого закону нормам про нормотворчу компетенцію цього законодавця, відповідність приписів виданого закону приписам конституції, загально визнаним принципам і нормам міжнародного права, міжнародних договорів, а також приписам законів вищої юридичної сили. Своєю чергою, інструментально-правові властивості закону відображають правові особливості законодавчої регламентації в ньому правових засобів. У процесі аналізу інструментально-правових властивостей основна увага приділяється повноті, точності і несуперечності регламентації правових засобів-діянь. Натомість техніко-юридичні властивості закону, як стверджує вчений, – це правові властивості техніки його викладу. Вони відображають відповідність закону стандартам і іншим правилам законодавчої техніки. Без дотримання законодавцем вироблених наукою і апробованих нормотворчої практикою правил і прийомів законодавчої техніки неможливе досягнення високого рівня якості законотворчості [10, с. 28–29].

С. І. Пунченко також розглядає якість законодавства як умову соціальної ефективності правових норм, повторюючи при цьому відповідну думку С. О. Жинкіна [19, с. 81–83], який, своєю чергою, вважає, що думки С. В. Полєніної і В. В. Ігнатенка не треба протиставляти, адже вони перебувають між собою в прямому зв'язку [20, с. 26]. С. О. Жинкін вважає, що якщо при вивченні якості закону в його співвідношенні з економічними, політичними та іншими явищами йдеться про якість змісту норм права і їх соціальну зумовленість, то інший підхід спеціалізується на вивченні якості форми закону, властивих йому ознак як джерела права та форм викладу норм права в тексті закону. Оскільки форма і зміст перебувають у тісному взаємозв'язку, як зазначає вчений, якість закону може бути розкрито повно і всебічно лише як якість його форми і змісту.

С. О. Жинкін, спираючись на філософське уявлення про якість, загалом правильно пише: «Категорія «якість» розумі-

ється як сукупність властивостей, що вказують на те, що являє собою предмет, явище. Якість безпосередньо пов'язана з кількістю, тобто з сукупністю властивостей, що вказують на величину предмета, його розмір. Зв'язок між кількістю і якістю закріплена мірою. Міра показує межу, за якою зміна кількості тягне за собою зміну якості, або межу, за якою зміна якості тягне за собою зміну кількості». Тому вчений вважає, що в найзагальнішому вигляді поняття «якість закону» можна визначити як сукупність властивостей, необхідно властивих закону, що характеризують його як регулятора суспільних відносин [20, с. 26].

Однак, як нам здається, якщо мова заходить про якість закону як про умову ефективності норм адміністративного права, то з огляду на багатоаспектність цієї категорії (мається на увазі ефективність) зазначимо, що треба чітко розрізнити характер і різновиди обставин, які зумовлюють дієвість таких норм. Вбачається, що умови ефективності правових норм неадарма ділять на дві великі групи, де в першій (загально соціальні умови) закладається фундамент для досягнення відповідних соціальних цілей правом як ефективного соціального регулятора, інструмент упорядкування суспільних відносин, а в другій (юридичні умови) – не тільки уточнюється вимоги до правових норм як до специфічного виду соціальних норм (правова якість законодавства), але і розкриваються особливості необхідних передумов для точної і правильної їх реалізації (якість правозастосовчої діяльності, високий рівень правової культури суб'єктів права). З огляду на це, на нашу думку, в контексті передумов ефективності правових норм більш резонно все ж таки відсувати на другий план так званий «соціальний елемент» категорії «якість закону» і вести мову виключно про правові властивості цієї важливої характеристики законодавства. Інакше кажучи, ми повною мірою підтримуємо В. В. Ігнатенка у тому, що в межах досліджуваної проблематики більш коректно вести мову саме про правову якість законодавства як про умову ефективності норм адміністративного права.

У контексті нашого дослідження особливий інтерес становлять роботи, в яких порушується питання якості адміністративного законодавства або ж його норм. Так, на думку О. С. Рогачової, яка у висновках спирається на раніше згадані нами досягнення в цій сфері В. В. Ігнатенка, ефективність норм адміністративно-деліктного права безпосередньо залежить від якості законодавчої діяльності в сфері адміністративної відповідальності [21, с. 23]. Окремо вчена підкреслює, що з метою досягнення ефективності норм адміністративно-деліктного права виділяються правові умови, за дотримання яких має формуватися і прийматися якісна норма адміністративно-деліктного права: правильний вибір кола суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню; своєчасність розробки норми адміністративно-деліктного права; дотримання принципу справедливості у процесі встановлення адміністративної відповідальності, пропорційності санкцій адміністративно-деліктних норм конституційно закріпленим цілям і охоронюваним інтересам, а також характеру вчиненого діяння; дотримання правил законодавчої техніки; правосвідомість. Норма про адміністративну відповідальність тоді є якісною, як вважає О. С. Рогачова, коли вона актуальна і своєчасна, задовольняється потреба в регулюванні відносин, які необхідно охороняти нормами адміністративно-деліктного права [21, с. 23].

Своєю чергою, І. В. Болокан, яка досліджує якість адміністративного законодавства як умову ефективності реалізації

норм адміністративного права, розглядає її одразу у кількох вимірах. Зокрема, як зазначає вчена, ефективність додержання як форми реалізації адміністративно-правових норм пов'язана з якістю (досконалим змістом) забороняючих та обмежуючих норм, яка б у збалансованому вигляді враховувала інтереси як держави, так і безпосередніх суб'єктів реалізації, що й буде характеризувати безпосередній зв'язок з ефективністю правового регулювання загалом та ефективністю правотворчості зокрема (умова ефективності додержання, яка пов'язана з об'єктивним фактором, а саме – якість норми, якість закону) [22, с. 366].

Натомість у площині ефективності застосування як форми реалізації адміністративно-правових норм така умова, як «якість законодавства», як вказує І. В. Болокан, охоплює принаймні три групи: 1) якість норми, яка застосовується (умовою ефективності реалізації адміністративно-правових норм у формі застосування є якість матеріальних, процесуальних та процедурних галузевих норм); 2) якість норм, якими регулюється правовий статус конкретного правозастосовчого органу чи посадової особи (відповідні норми мають якісно врегулювати не лише питання прав та обов'язків (повноважень), а також й питання відповідальності); 3) якість процедурних норм, якими регулюється порядок правозастосовчої діяльності (дотримання певної процедури, послідовності дій). Лише наявність усіх цих складників гарантуватиме якісний результат реалізації у формі застосування – позитивну ефективність реалізації [22, с. 377–378].

Таким чином, узагальнений аналіз різних поглядів на визначення поняття «якість закону» дає нам змогу дійти висновку, що, по-перше, якість закону (законодавства) – це сукупність його властивостей, що відрізняє його від інших явищ, по-друге, виявляє його природу, закономірності розвитку і функціонування. При цьому в розрізі вивчення порушеної у цій роботі проблематики якість законодавства варто розглядати як оціночну категорію, як змінну його властивість.

Що стосується якісних характеристик адміністративного законодавства, то, спираючись на міркування В. В. Ігнатенка, зазначимо, що, на нашу думку, вони складаються з трьох основних груп правових властивостей адміністративного законодавства (окремого закону), що характеризують його правову якість:

1) *законність прийняття та опублікування* є правовою властивістю, що визначає відповідність певного закону, який є джерелом адміністративного права, вимогам законодавчого процесу, положенням Конституції України, приписам законів вищої юридичної сили;

2) *інструментально-правові властивості певного адміністративного закону* відображають правові особливості законодавчої регламентації в ньому так званих операційних (правореалізаційних) правових засобів (насамперед таких як: адміністративний акт, індивідуальний акт, адміністративна процедура, звернення (скарга, пропозиція, заява, петиція тощо), адміністративний позов, протокол тощо). Якісно регламентовані операційні правові засоби дають змогу реалізувати суб'єктам адміністративного права свій адміністративно-правовий статус. Так, належно закріплені повноваження поряд з іншими механізмами забезпечують високий ступінь якості правозастосовчої діяльності відповідних юрисдикційних суб'єктів, а чітко виписані права у публічній сфері та адміністративні процедури їх реалізації дають змогу приватній особі скористатися наданими їм правами та захистити порушені інтереси;

3) *властивості законодавчої техніки*, які охоплюють сукупність правил, прийомів і методів роботи з підготовки і видання законів. Зокрема, юридична конструкція як один із засобів нормотворчої техніки забезпечує належну побудову нормативно-правового акта (логічність змісту матеріалу; послідовність його викладу; дотримання лінгвістичних та філологічних правил, зв'язок між нормами права; доступність та зрозумілість нормативних приписів; повнота, передбачуваність і чіткість правового регулювання тощо). Іншими словами, вони відображають відповідність закону стандартам і іншим правилам нормотворення. Серед інших інструментів законодавчої техніки, що активно застосовуються законодавцем під час розробки та прийняття законів, що регулюють адміністративні правовідносини, варто також назвати юридичні терміни, дефініції, норми-принципи, презумпції, фікції, оціночні поняття та категорії, переліки тощо.

Висновки. Таким чином, на нашу думку, правова якість адміністративного законодавства – це стійка сукупність таких його правових властивостей (законність прийняття та опублікування окремого закону, інструментально-правові властивості та властивості законодавчої техніки), які в своїй цілісності формують одну з юридичних умов ефективності норм адміністративного права.

Література:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голова ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
2. Окрепилов В. В. Управление качеством. Издание второе, дополненное и переработанное. Санкт-Петербург : Издательство «Экономика», 1998. 308 с.
3. Гегель Ф. Сочинения в 14 томах. 1929–1959. Том 1. Энциклопедия философских наук. Ч. 1. Логика. Москва; Л.: Государственное издательство, 1929. 437 с.
4. Сарабьев В. Н. Качество с точки зрения практического подхода. Коллективная монография: На переломе. Философские дискуссии 20-х годов: Философия и мировоззрение. Москва : Полтавиздат, 1990. С. 484–492.
5. Уемов А. И. Вещь, свойство и отношение. Москва : Издательство Академии наук СССР, 1963. 184 с.
6. Волчек Е. З. Философия : Учебное пособие с хрестоматийными извлечениями. Минск : «Интерпрессервис» ; «Экоперспектива», 2003. 544 с.
7. Воробьева С. А. Качество закона и его роль в обеспечении прав человека (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Омск, 2016. 225 с.
8. Философский энциклопедический словарь. Москва : Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
9. Кузьмин В. П. Категория меры в марксистской диалектике : Монография. Москва : «Наука», 1966. 220 с.
10. Ігнатенко В. В. Правовое качество законов об административных правонарушениях : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02. Екатеринбург, 1999. 344 с.
11. Поленина С. В. Качество закона и совершенствование правотворчества. *Советское государство и право*. 1987. № 7. С. 12–19.
12. Поленина С. В. Качество закона и эффективность законодательства / Под ред.: Куник Я. А. Москва : Издательство ИГиП РАН, 1993. 56 с.
13. Законодательная техника : Научно-практическое пособие / Под ред. Ю. А. Тихомирова. Москва : Городец, 2000. 272 с.
14. Кравченко М. Г. Основні ознаки та вимоги до якісного закону. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 8. С. 4–17.
15. Кравченко М. Г. Підвищення вимог до якості закону як передумови ефективності його реалізації. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 2. Т. 1. С. 67–73.

16. Закон и его толкование. Перевод с болгарского / Спасов Б. П.; Отв. ред.: Калюшин Е. И.; Пер.: Сафонов В. М. Москва : Юрид. лит., 1986. 247 с.
17. Неновски Н. Право и ценности / Вступительная статья и перевод с болгарского канд. юрид. наук В. М. Сафронова; под редакцией докт. юрид. наук В. Д. Зорькина. Москва : Прогресс, 1987. 248 с.
18. Оніщенко Н. М. Проблеми ефективності законодавства та сучасний розвиток. *Вісн.* 2007. № 12. С. 3–6.
19. Пунченко С. И. Социальная эффективность права в современной России (теоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Краснодар, 2016. 169 с.
20. Жинкин С. А. Психологические проблемы эффективности права: монография. Санкт-Петербург : Юридический центр-Пресс, 2009. 376 с.
21. Рогачева О. С. Эффективность норм административно-деликтного права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право». Воронеж, 2012. 50 с.
22. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 549 с.

Кондратьев А. Ю. Правовое качество административного законодательства: свойства и понятия

Аннотация. В статье автором анализируются понятия и свойства правового качества административного законодательства как условия эффективности административно-правовых норм. В частности, отмечено, что качественные характеристики административного законодательства (отдельного закона) состоят из трех основных групп его правовых свойств, определяющих его правовое качество: законность принятия и опубликования отдельного закона,

инструментально-правовые свойства и свойства законодательной техники. Акцентируется внимание на том, что правовое качество административного законодательства – это устойчивая совокупность таких его правовых свойств (законность принятия и опубликования отдельного закона, инструментально-правовые свойства и свойства законодательной техники), которые в своей целостности формируют одно из юридических условий эффективности норм административного права.

Ключевые слова: норма административного права, административное законодательство, свойство, эффективность, условие, качество.

Kondratiev A. Legal quality of administrative legislation: properties and concepts

Summary. The article analyzes the concepts and properties of the legal quality of administrative legislation as a condition for the effectiveness of administrative law. In particular, it is noted that the qualitative characteristics of administrative legislation (a separate law) consist of three main groups of its legal properties that determine its legal quality, in particular: the legality of the adoption and publication of a separate law; instrumental and legal properties and properties of legislative techniques. The attention is focused on the fact that the legal quality of administrative legislation is a stable combination of its legal properties (the legality of the adoption and publication of a separate law; instrumental legal properties and properties of legislative technology), which in their integrity form one of the legal conditions for the effectiveness of administrative law.

Key words: norm of administrative law, administrative legislation, property, efficiency, condition, quality.

Терещук Г. А.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Тернопільського національного економічного університету

ТЕОРЕТИЧНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Анотація. У статті здійснено спробу висвітлення ряду елементів, що стосуються транспарентності як етичної оперативної цінності в практиці органів публічної адміністрації. Автором розроблено теоретичний аналіз транспарентності публічних органів влади як вихідного принципу, що дасть практичний ефект позитивної адміністративної діяльності. Прозорість сприяє підвищенню таких конститутивних цінностей, як верховенство права, рівність можливостей, повага до честі та гідності особи в процесі прийняття адміністративного рішення.

Ключові слова: транспарентність, прозорість, відкритість, органи публічної адміністрації, прийняття управлінських рішень, суспільство.

Постановка проблеми. Однією з ключових, реальних проблем управління сучасним демократичним суспільством є зниження довіри і поваги до влади зі сторони громадян. Умова успіху в подоланні цієї колізії, налагодженні поваги та партнерських відносин громади із владою лежить у площині сталих взаємозв'язків, у забезпеченні зворотного зв'язку між суспільством і представниками влади як регуляторами суспільних відносин. Для практичної реалізації цього зворотного зв'язку фундаментальними засадами управління державою повинні бути його прозорість і відкритість, що визначається як транспарентність. Високий рівень прозорості і відкритості функціонування органів публічної адміністрації розглядається як одне з важливих досягнень реформ, що проводяться останні роки в Україні.

Транспарентність у державному управлінні служить різним цілям. Прозора адміністративна дія сприяє правовій визначеності, оскільки рішення стають більш передбачуваними. Завдяки прозорості громадяни, поінформовані про адміністративні рішення та організацію, здійснюють певний контроль: адміністрація несе пряму відповідальність перед народом. Якщо адміністрації нема чого приховувати, надійність такої установи також посилюється.

Принцип транспарентності в органах публічної адміністрації є об'єктом наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних правників, серед яких найбільш приділяють увагу цій категорії такі дослідники: Д. Гунін, О. Кошова, П. Манченко, І. Мінаєва, Л. Наливайко, Ю. Нисевич, М. Пашковська, Г. Пізіна, В. Пилаєва, С. Романюк, Д. Співак, О. Чепік-Трегубенко, В. Ярошенко.

Метою статті є спроба теоретичного визначення підходів до розуміння поняття транспарентності як вихідного принципу діяльності органів публічної адміністрації, його змісту та ролі в забезпеченні якісного управління та імплементації вітчизняного законодавства до норм і стандартів Європейського Союзу.

Визначена мета поставила завдання дослідити ряд питань: проаналізувати існуючі підходи до розуміння інституту тран-

спарентності, узагальнити сучасну наукову доктрину і спробувати вивести власну думку щодо розуміння транспарентності органів публічної адміністрації, його змістовних ознак та значення в процесі якісного управління та інтеграції до європейського простору.

Виклад основного матеріалу. Відсутність достатнього рівня поінформованості, як і заповнення каналів отримання урядової інформації інформаційним шумом, позбавляють громадськість можливості приймати участь у керівництві державними справами. Закритість доступу до соціальної інформації про напрямки та стан державної політики в країні унеможливає проведення громадського контролю, надання об'єктивної оцінки діям посадовців та можливості впливу на них із боку громадськості з метою скерування розвитку держави в напрямку, який необхідний для конкретного суспільства [1, с. 45].

Так, досліджуючи якість виконання норм закону, які зобов'язують органи публічної адміністрації регулярно звітувати перед населенням, можемо спостерігати відсутність повної та достовірної інформації про діяльність таких органів, а це, відповідно, унеможливає налагодження зворотного зв'язку та партнерського діалогу між владою та суспільством.

Використання терміну «транспарентність» бере свій початок із джерел західної політико-правової науки, зокрема, широко застосовується в нормативно-правових актах Організації з безпеки і співробітництва в Європі. Європейський Суд із прав людини частіше використовує термін «публічність» та «відкритість». Спробуємо дати визначення кожному з них.

Дослівний переклад терміну «транспарентність» з англійської мови означає «прозорий», «доступний». Оскільки цей термін має західне походження, спробуємо проаналізувати думку зарубіжних вчених із метою вірного застосування у вітчизняній науковій доктрині.

Отже, слово «транспарентність» походить від середньовічного латинського «продемонструвати» [2, с. 34].

За латинською енциклопедією термін «транспарентність» має декілька пояснень: перша група посилається на основне значення прозорості, яка є «властивістю передачі світла без помітного розсіювання, щоб чітко було видно тіла, що лежать» [2]. Синоніми – пелюстки або діафрагми.

Друге тлумачення дають професори Оксфордського університету Джон Сімпсон та Едмунд Вейнер: «Образне відчуття «прозорого» – це означає «вільне від притворства чи обману» (в розумінні «відвертий, відкритий, непристойний»), «легко виявляється або проглядається» і «легко зрозумілий» (іншими словами «очевидний, ясний») [3, с. 54]. У свою чергу, Роберт Мэпплторп дає розуміння транспарентності як якості чогось (...), що полегшує розуміння, або навіть «щось таке, як привід чи брехня, що дозволяє комусь легко побачити правду» [4].

Таким чином, у контексті адміністрації про прозорість можна говорити лише метафорично, що означає неточне і досить невиразне використання цього терміна, що викликає необхідність пояснити цю категорію у сфері публічної адміністрації.

Прозорість – це поняття, яке застосовується та є вимогою в різних сферах життя: в політиці, приватному секторі економіки або в соціальних системах. Незважаючи на те, що прозорість в органах публічної адміністрації постає як основоположний принцип, сама концепція прозорості рідко була предметом аналізу. Це спостерігалося в дослідженні англійських учених, які зазначають, що «сучасне застосування поняття прозорості в державному управлінні загалом розглядається як само собою зрозуміле» [5, с. 288]. Воно «часто використовується, але не аналізується» [5, с. 303]. Неточне значення прозорості та його зв'язок із пов'язаними поняттями є однією з проблем, яка заслуговує на увагу.

Прозорість у прийнятті управлінських рішень передбачає відкриття уряду для управління владою шляхом інформування людей про питання, що становлять державний інтерес, громадські консультації щодо законопроектів та їх право брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розроблення нормативних актів. Прозорість рішення «означає ступінь відкритості для виборів чи перевірки» [6, с. 332].

На думку європейських дослідників, транспарентність у державному управлінні слугує двом конкретним цілям. З одного боку, прозорість захищає суспільні інтереси, оскільки зменшує ризик недобросовісної адміністрації та корупції, а з іншого боку, є дієвим інструментом захисту прав індивідуума, оскільки забезпечує необхідні підстави для прийняття адміністративних рішень [7, с. 13].

Угорський науковець Річард Ліннінг у своїх працях зазначає, що «політика уряду повинна бути відкритою та прозорою» [8]. В цьому контексті автор вкладає у зміст транспарентності необхідність державних органів у своїй роботі продемонструвати прозорість, яка виражається в активному залученні громадян до прийняття управлінських рішень як до основного бенефіціара.

Принцип транспарентності у прийнятті рішень органами публічної адміністрації є механізмом, за допомогою якого реалізується право громадян на інформацію, надане ст. 31 Конституції Угорщини [9, с. 336]. Автор наголошує на тому, що прозорість рішень необхідна для того, щоб показати ще більшу прихильність органів публічної адміністрації, оскільки відповідно до принципу субсидіарності ці органи є найбільш близькими до громадян.

Віктор Алістар стверджує, що транспарентність рішень – це будь-який соціальний механізм у демократичному суспільстві для забезпечення ефективної участі громадян та неурядових організацій у суспільному житті та призначення представників установ та органів влади [10, с. 132]. У Румунії цей механізм регулюється Законом № 52/2003 «Про прозорість прийняття рішень у сфері державного управління» [11].

Проаналізувавши думки вчених різних країн щодо визначення категорії «транспарентності органів публічної адміністрації», можна визначити кілька складових частин змісту цього поняття:

- інформування людей про питання, що становлять державний інтерес;

- громадські консультації щодо законопроектів та право громадян брати активну участь у прийнятті управлінських рішень і в процесі розроблення нормативних актів;

- реалізація права громадян на інформацію;

- захист суспільних інтересів шляхом зменшення ризиків недобросовісної адміністрації та корупції;

- партнерський та довірчий діалог між органами публічної адміністрації та представниками громадськості.

Отже, частіше за все поняття транспарентності розуміється як політична або адміністративна категорія. Транспарентність сфери політичного життя трактується як відкритість його легітимності для громадян, доступність та прозорість інформації про рішення публічних органів влади, цілі та результати їх діяльності. Обмеження відкритості або непрозорість політичного процесу говорить про низький рівень демократії в тій чи іншій країні.

Із наступним кроком нашого дослідження пропонуємо проаналізувати напрацювання вітчизняних науковців щодо підходів визначення категорії транспарентності органів публічної адміністрації. Так, український вчений О. Романченко, аналізуючи особливості «транспарентності центрального банку», відмічає, що це поняття досить давнє та відоме, під ним розуміється рівень розкриття державним органом інформації про свою діяльність, причому справа не в простій прозорості діяльності регулятора, а в її зрозумілості для зацікавлених осіб. Саме це і називають транспарентністю (transparency). Тобто інформація, яка розкривається центральним банком або іншими регуляторами, має бути достовірною, зрозумілою й опрацьованою, щоб суб'єкти регульованого ринку мали змогу приймати на основі цієї інформації адекватні рішення [12].

Р. Стадник розуміє відкритість органів влади як принцип законодавства про свободу інформації та зазначає, що принцип максимальної відкритості – це складова частина доступу до інформації, що виявляється, по-перше, в тому, що державні органи зобов'язані розкривати інформацію, по-друге, кожен член суспільства має відповідне право отримувати її [13, с. 56].

Н. Камінська притримується думки, що відкритість охоплює право на доступ до інформації, адже реалізація права на звернення до публічної адміністрації безпосередньо пов'язана з реалізацією права на інформацію, що знаходиться у власності відповідних органів влади [14, с. 199]. О. Щербанюк акцентує увагу на тому, що конституційно-правовий інститут транспарентності означає відкритість органів державної влади, що полягає в визнанні інформації про діяльність органів влади власністю народу [15, с. 100].

Схожі характеристики поняттю «транспарентності» дають й інші дослідники. Наприклад, Е. Афонін та О. Суший згодні в тому, що транспарентність – це засадна властивість політичної влади, яка забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій різних гілок влади, процедури прийняття рішень та активізації громадського контролю над діяльністю органів державної влади та управління, а такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, є певними атрибутивними ознаками (характеристиками) транспарентності [16, с. 12]. Думку авторів підтримує і М. Пашковська, яка говорить про те, що транспарентність є засадничим поняттям, яке в собі в тісному взаємозв'язку поєднує декілька понять, що визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в демократичній державі [17, с. 136].

Зрештою, наведений вище науковий підхід стосовно визначення сутності принципу прозорості бере свій початок з історичних витоків, оскільки першим кроком у процесі запровадження відкритості державної влади була зміна порядку доступу до інформації про діяльність органів адміністрації. Мається на увазі закріплення на законодавчому рівні права доступу до офіційних джерел та документів органів публічної адміністрації, зняття з деяких офіційних документів грифу конфіденційної інформації.

Аналізуючи наукову літературу, прослідковуємо тенденцію щодо того, що науковці не розмежовують поняття «прозорість» від прозорості та відкритості.

Так, наприклад, Д.П. Співак досліджує категорію прозорості в діяльності органів публічної адміністрації і часто використовує поняття «відкритість» та «прозорість». При цьому «відкритість» визначає як принцип розвитку системи надання адміністративних послуг, що є суто інформаційним в актах, які стосуються саме забезпечення цієї характеристики публічного врядування, а прозорість – як принцип організації державного управління у сфері надання послуг. Автор доводить, що окремі спроби відокремлення прозорості та відкритості не є достатньо переконливими [18].

Є. Тихомирова робить висновок про те, що прозорість і відкритість влади можна розглядати як: фактор демократичного розвитку; інструмент забезпечення підконтрольності влади; засіб підвищення активності громадян, їхньої свідомості і політичної культури; результат розвитку комунікацій між різними учасниками демократичного процесу; форму реалізації права громадян на повну й об'єктивну інформацію [19, с. 41].

Те ж саме прослідковується у працях Б. Шевчука, який також не розрізняє принципи відкритості та прозорості, зводячи їх у спільну категорію. Автор зазначає, що принцип відкритості та прозорості є інструментом забезпечення верховенства права та захисту інтересів суспільства та окремих осіб, передбачає відкритість державного управління для зовнішніх перевірок із будь-яких питань, за винятком національної безпеки [20].

Така думка, зокрема, не суперечить поглядам С. Романюка, який наголошує, що в сучасному людиноцентричному вимірі з огляду на об'єктивні обставини прозорість поєднує в собі такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, публічність, підзвітність [21, с. 78].

Висновки. Отже, проаналізувавши ряд наукових праць та підходів як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, на нашу думку, можна виділити перелік ознак, які характеризують саме поняття «прозорість органів публічної адміністрації» та є його невід'ємними складовими частинами.

Виходячи із цього, до них слід віднести:

- довірчий, партнерський діалог між органами публічної адміністрації та громадянами;
- пріоритет принципу прозорості над закритістю влади;
- прозорість як складова частина верховенства права;
- своєчасний доступ до повної інформації органів публічної адміністрації;
- практична можливість населення впливати на прийняття управлінських рішень;
- достовірність та цілісність інформації.

Отже, робимо висновок, що прозорість органів публічної адміністрації – це процес надання державними органами можливості громадянам мати вільний доступ до публічної інформації про їх діяльність, впливати на прийняття їх управлінських рішень, а також можливість формування партнерського діалогу між цими суб'єктами на засадах довіри, відкритості та прозорості.

Література:

1. Пилаєва В.М. Адміністративно-правові засади забезпечення прозорості в діяльності органів виконавчої влади в Україні : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» (08 – Право) ; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2017. 225 с.
2. Encyclopaedia Britannica Online. Academic Edition, Merriam-Webster Dictionary, transparent, 2006.
3. J. A. Simpson; E. S. C. Weiner; Oxford University Press. : Clarendon Press ; Oxford ; New York : Oxford University Press, 1989.
4. Robert Mapplethorpe; Richard York; Richard York Gallery records, circa 1865-2005. URL : http://www.worldcat.org/title/richard-york-gallery-records-circa-1865-2005/oclc/888091502&referer=brief_results.
5. Yogesh K Dwivedi Affiliation: Swansea University, UK, A Bibliometric Analysis of Electronic Government Research.
6. Sigma Papers, no. 27, Emil B lan quote in Institutii Administrative, Publishing C. H. Beck, Bucure ti, 2008, p. 32 and Ioan Alexandru quote and collaborators in Dreptul administrativ în Uniunea European, Publishing Lumina Lex, Bucharest, 2007.
7. OCDE 1999, European Principles for Public Administration, Sigma Papers, no.27, Publishing OECD, 13, www.sigmaweb.org.
8. Richard Linning, Transparen i guvernare, International Seminar „Transparency and participation for the government closer to the citizen”, 5-6 december 2005, SNSPA Bucharest.
9. Ioan Alexandru and collaborators, Dreptul administrativ în Uniunea European , Publishing Lumina Lex, Bucharest, 2007. 382 c.
10. Victor Alistar, Transparen a decizional în administra ia public româneasc, International Seminar „Transparency and participation for the government closer to the citizen”, 5-6 december 2005, SNSPA Bucharest. 211 c.
11. Published in the Official Journal of Romania, Part I, no. 70/3.02. 2003. 9 Last modified by Law no. 242/2010, published in the Official Journal of Romania, Part I, no. 828 of 10 December 2010.
12. Романченко О. Прозорість регуляторів фінансового ринку та розвиток ризик-менеджменту у фінансових установах. URL : http://www.ufin.com.ua/analit_mat/drn/047.htm (дата звернення 22.03. 2018).
13. Стадник Р.І. Відкритість органів влади в контексті законодавства про доступ до публічної інформації. *Інформаційна політика*. 2016. С. 55–59. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/2/02.pdf>. (дата звернення 26.03. 2018).
14. Каменская Н. Европейские принципы надлежащего управления как вектор усовершенствования законодательства Украины об обращениях: сравнительно-аналитический очерк. *Межд. научно-практ. правовой журнал «Закон и Жизнь»*. 2013. № 8/2(260). С. 196–201. URL : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2013/8/8-2.pdf> (дата звернення 24.03.2018).
15. Щербанюк О.В. Принципи прозорості та гласності як реальні конституційні умови здійснення народовладдя. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 98–101.
16. Афонін Е. Прозорість влади в контексті європейської інтеграції України. *Конспект лекції до короткотермінового семінару в системі підвищення кваліфікації кадрів*. Київ : Національна академія державного управління при Президентові України, 2010. 48 с. URL : <http://lib.rada.gov.ua/static/about/text/transparentnist.pdf>. (дата звернення 25.03. 2018).

17. Пашковська М. Поняття прозорості в сучасній науці «Державне управління». *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 135–143.
18. Співак Д.П. Інститут прозорості у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. *Політологічні записки*. 2011. № 4. С. 1–14. URL : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2011_4_48.pdf. (дата звернення 28.03. 2018).
19. Тихомирова С.Б. Прозорість і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення в Україні. *НАУКОВІ ЗАПИСКИ*. Том 20. Політичні науки. 2002. С. 39–43.
20. Шевчук Б.М. Європейські принципи належного врядування та реформа системи органів виконавчої влади в Україні. *Демократичне врядування*. 2012. Вип. 9. С. 1–9. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_8.
21. Романюк С. Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации : дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.04 «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития». Москва, 2005. 181 с.

Терещук Г. А. Теоретическое определение принципов прозрачности органов публичной администрации

Аннотация. В статье предпринята попытка освещения ряда элементов, касающихся прозрачности как этической оперативной ценности в практике органов пу-

бличной администрации. Автором разработан теоретический анализ прозрачности публичных органов власти в качестве исходного принципа, что даст практический эффект положительной административной деятельности. Прозрачность способствует повышению таких конститутивных ценностей, как верховенство права, равенство возможностей, уважение чести и достоинства личности в процессе принятия административного решения.

Ключевые слова: прозрачность, открытость, органы публичной администрации, принятие управленческих решений, общество.

Tereshchuk G. theoretical determination of the principle of transparency of bodies of public administration

Summary. The article attempts to highlight a number of elements relating to transparency as an ethical operational value in the practice of public administration bodies. The author developed a theoretical analysis of the transparency of public authorities as a starting point, which will give a practical effect of positive administrative activity. Transparency contributes to enhancing constitutional values such as the rule of law, equality of opportunity, respect for the honor and dignity of a person in the process of making an administrative decision.

Key words: transparency, openness, public administration bodies, decision making, society.