

## ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДЕЛІКТНОСТІ: КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

Шульга Є. В.,

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства*

*Національного університету біоресурсів і природокористування України*

У статті було здійснено дослідження критеріїв ефективності застосування правових заходів попередження адміністративної деліктності. Категорію «ефективність» розглянуто через економічну призму співвідношення між одержаними результатами і витраченими на їх досягнення ресурсами, у результаті чого було виокремлено критерії ефективності профілактики адміністративної деліктності, а саме: максимальну, середню та низьку. Визначено, що профілактичні заходи попередження адміністративної деліктності мають ґрунтуватися на принципах законності, цілеспрямованості профілактики, комплексності, ресурсної та організованої забезпеченості, якості і результативності тощо. У результаті дослідження було надано дефініцію поняттю «профілактика адміністративної деліктності» – сукупність параметрів, ґрунтованих на соціальних умовах, здатних реально забезпечити підготовленість профілактичної системи до усвідомлення соціальних потреб у профілактичній діяльності, переведення їх у систему цілей і одержання результатів, що відповідають поставленим цілям.

В статье было проведено исследование критериев эффективности применения правовых мер предупреждения административной деликтности. Категория «эффективность» рассмотрена через экономическую призму соотношения между полученными результатами и затраченными на их достижение ресурсами, в результате чего были выделены критерии эффективности профилактики административной деликтности, а именно: максимальный, средний и низкий. Определено, что профилактические меры предупреждения административной деликтности должны основываться на принципах законности, целеустремленности профилактики, комплексности, ресурсной и организованной обеспеченности, качества, результативности и тому подобное. В результате исследования была предоставлена дефиниция понятия «профилактика административной деликтности» – это совокупность параметров, основанных на социальных условиях, способных реально обеспечить подготовленность профилактической системы к осознанию социальных потребностей в профилактической деятельности, перевода их в систему целей и получения результатов, соответствующих поставленным целям.

In article the study of the criteria for the effectiveness of the application of legal measures to prevent administrative delict. The category of "efficiency" was considered through the economic prism of the ratio between the results obtained and the resources expended on their achievement, which resulted in the criteria for the effectiveness of the prevention of administrative delicacy, namely: maximum, medium and low. It has been determined that preventive measures to prevent administrative delusions should be based on the principles of legality, purposefulness of prevention, complexity, resource and organized security, quality and effectiveness, etc. As a result of the study, the definition of "prevention of administrative delicacy" was given a set of parameters based on social conditions capable of realizing the preparedness of the preventive system for the awareness of social needs in preventive activities, their transfer to the system of goals and the achievement of results that are consistent with the goals set.

**Ключові слова:** адміністративна деліктність, профілактика деліктності, критерії ефективності попередження деліктів, адміністративно-деліктні відносини, адміністративний проступок.

---

**Постановка проблеми.** Рівень адміністративної деліктності в Україні сьогодні, за даними Статистичного бюлетеня України, є надзвичайно високим [1], що вказує на недовість наявних превентивних заходів щодо її попередження. Вказана ситуація обумовлює необхідність вдосконалення вказаних заходів, що будуть здатні попередити або відвернути вчинення адміністративних деліктів у суспільстві. Адже загальновідомим є факт того, що будь-яке негативне явище краще попередити, ніж боротися з його наслідками, які можуть мати невідворотний характер. Так, наприклад, вчинення адміністративних проступків у сфері використання та охорони природних ресурсів, особливо тих,

що характеризуються ознакою невідновлюваності або складновідновлюваності, таких як надра можуть нести не виправні наслідки, здатні у свою чергу призвести до екологічної катастрофи.

Однак будь-які превентивні заходи можна вважати вдалим лише з огляду на досягнення мети їх застосування, а саме на ступінь їх ефективності, позитивного впливу на адміністративну деліктність. Особливу цікавість дослідження критеріїв ефективності застосування заходів попередження адміністративної деліктності викликає те, що сама категорія «ефективність» має економічний характер, тому надзвичайно цікавим буде визначення вдалості взаємозв'язку економічних та правових категорій.

Дослідженням правового регулювання адміністративно-деліктних відносин займалися такі вчені, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, І. Бачило, Ю. Битяк, В. Гаращук, І. Голосніченко, Є. Додін, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Д. Лук'янець, В. Шкарупа та інші. Проблеми правового регулювання профілактики адміністративної деліктності були предметом дослідження, зокрема таких учених-адміністративістів: Е. Гензюк, А. Талах, О. Чернецький, О. Заярний, А. Бакаєв, Р. Шагієва, А. Дерюга. Однак належної уваги вивченню критеріїв ефективності правових засобів попередження адміністративної деліктності приділено не було.

**Метою цієї статті** є дослідження критеріїв ефективності застосування правових заходів попередження адміністративної деліктності в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття ефективності, виникнувши у сфері економіки [2], надалі стало загальнонауковим і належить наразі до всіх галузей знань, у кожній з них воно наповнюється конкретним, проте окремим змістом. Разом з тим процеси інтенсифікації суспільного розвитку обумовили необхідність використання зазначеної категорії у всіх галузях соціальної праці і управління, у тому числі, у сфері профілактики злочинності та адміністративної деліктності [3, с. 22-24].

Звертаючись до великого тлумачного словника сучасної української мови знаходимо наступну дефініцію «ефективний», яка визначається як той, «який приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект» [4, с. 358].

Аналіз думок, висловлених у різний час про категорію «ефективність», свідчить про те, що вона є оціночним явищем і розкриває ступінь відповідності діяльності поставленим перед нею цілям. У цьому сенсі саме мета відображає настання бажаних позитивних наслідків від профілактичної діяльності. Однак, слід зазначити, що дійсні її наслідки не завжди збігаються з цілями. Тому аналіз і оцінка ефективності повинні бути пов'язані не стільки з встановленням цілей, але з настанням сприятливих наслідків від здійснених заходів, їх результатів.

Перш ніж розглянути зміст поняття ефективності стосовно профілактики адміністративної деліктності і охарактеризувати можливі шляхи її використання, на наш погляд, необхідно спочатку проаналізувати категорію «ефективність» в її правовому розумінні.

Найбільш загальне розуміння ефективності можна знайти у працях фахівців-соціологів. Так, наприклад, В. Афанасьєв, розкриваючи зміст ефективності як можливості досягнення найбільших результатів за найменших витрат людських, матеріальних та фінансових ресурсів, зазначає, що ефективним з соціологічної точки зору є процес, що забезпечує функціонування і розвиток суспільної системи, сприяє вирішенню соціальних завдань, які стоять перед суспільством [5, с. 24].

Дещо схожу думку висловив В. Андрійчук, який зазначає, що ефективність відображає співвідношення між одержаними результатами і витраченими на їх досягнення ресурсами [6, с. 397-399].

Таке розуміння ефективності взагалі є загальноновизнаним і розглядається як вихідне у вітчизняній юридичній літературі [7, с. 132-133], Подальший аналіз наукових джерел дозволяє зробити висновок про те, що у правових дослідженнях ефективність аналізується з точки зору двох взаємопов'язаних напрямів. Перший, що умовно можна назвати *кількісним*, передбачає головним чином виявлення співвідношення між *метою* і *результатом* діяльності. Другий – *якісний* напрямок, що включає у себе виявлення згаданого співвідношення і полягає в аналізі підготовленості тієї чи іншої системи, того чи іншого органу до постановки (інтерпретації) і реалізації завдань.

Разом з тим, аналіз точок зору на дану проблему показав, що при вказаній спільності вихідних послань у теоретичному та практичному сенсі мають місце суттєві розбіжності з багатьох аспектів змісту ефективності і шляхів її використання, особливо з огляду на те, що окремі аспекти цієї проблеми до теперішнього часу вивчені недостатньо. Так, наприклад, дискусійним залишається питання про облік ресурсних витрат при оцінці ефективності правових норм і правозастосовної діяльності. Немає єдності думок про співвідношення ефективності і оптимальності. Видаються недостатньо опрацьованими загальна і окремі методики вимірювання ефективності.

На нашу думку, вказаний стан обумовлено складністю і різноманітністю видів соціальної діяльності, ефективність яких досліджується у правовій науці. Основні труднощі наукового і практичного використання категорії «ефективність», як наукового поняття, пов'язані, на наш погляд, з урахуванням особливого, специфічного у досліджуваних сферах соціального життя. Отже, розкриття специфіки ефективності у сфері профілактичної діяльності є самостійним завданням, а не зводиться до простого підлаштування вихідних положень до аналізованої сфери.

Функціонування і розвиток системи профілактики адміністративних проступків обумовлює нагальну потребу у розробці критеріїв, а також якісному і кількісному підходах до поняття ефективності. У зв'язку з цим слід зазначити, що зараз дуже важливо було б отримати точні дані про досягнення цілей правового виховання. Це пов'язано з обчисленням багатьох соціальних чинників, що визначають поведінку соціальних груп та індивідів. Важливим також є і завдання щодо отримання даних про співвідношення між цілями проведених профілактичних заходів і їх результатами. Такого роду інформація дозволила б зробити висновки не тільки про якість виконавчої діяльності, але і про перешкоди на шляху до реалізації поставлених цілей.

Тим часом, якщо кількісному підходу при аналізі адміністративної деліктності приділяється певна увага, то якісному підходу, як показало дослідження, увага практично не приділяється. Це призводить до того, що до призначення профілактичних заходів підходять шаблонно, без достатніх підстав. А це, у свою чергу, пов'язано з марною тратою соціальних ресурсів і необґрунтованою підміною звичайної виховної роботи більш жорсткими заходами впливу – адміністративним покаранням.

Проте, саме якісний підхід до ефективності профілактики адміністративної деліктності покликаний, на наш погляд, забезпечити готовність системи, усуваючи одночасно її вихід за межі соціальних потреб. І, навпаки, відхід від розгляду системи профілактики з позицій ефективності, а, по суті, з цільових позицій, ускладнює отримання обґрунтованих висновків про шляхи її розвитку і вдосконалення, а також про необхідну і достатню інтенсивності профілактичного процесу [8].

Таким чином, основні параметри змісту ефективності профілактики адміністративної деліктності можна класифікувати на основі уявлень про ідеальну модель профілактичної системи у цілому. Така модель, на наш погляд, може існувати у вигляді теоретичних описів, нормативних приписів і уточнятися у ході практичного здійснення профілактичної діяльності. У цьому сенсі характеристика основних параметрів ефективності певною мірою буде відповідати її вихідному, загальнотеоретичному поняттю і бути таким собі підсумком експериментальної перевірки теоретичних висновків і відображенням емпіричної інформації про стан і потреби системи профілактики адміністративної деліктності.

З практичної точки зору *параметри ефективності профілактики адміністративної деліктності* мають включати у себе такі критерії, як: а) законність; б) цілеспрямованість профілактики; в) комплексність профілактичної діяльності; г) ресурсну і організовану забезпеченість; д) якісність і дієвість (результативність) профілактичних заходів. Характерною їх рисою є взаємозв'язок і взаємообумовленість. Можна стверджувати, що розвиток кожного критерію ефективності обумовлений розвитком інших критеріїв. Так, наприклад, законність профілактики адміністративної деліктності і, зокрема, її нормативна урегульованість визначає зміст мети, її обсяг, ступінь теоретичної усвідомленості, практичного, управлінського виразу у рішеннях (наказах) компетентних органів. У свою чергу цілеспрямованість профілактики адміністративної деліктності, як критерій ефективності, визначає реальний стан комплексності, тобто необхідні пропорції поєднання заходів переконання і примусу, заходів контролю та соціальної допомоги, виконавчої і управлінської діяльності тощо.

Слід також зазначити, що законність розуміється як система цілей, що обумовлює характер організованості системи, її структуру, розвиток та спрямованість організаційних зв'язків та зміст ресурсного забезпечення. На нашу думку, все це і має впливати на якість профілактики адміністративної деліктності.

Результативність діяльності «зворотного зв'язку» породжує необхідність коригування направленості системи заходів профілактики адміністративних проступків, або підтримки її стійкості і стабільності.

З вищевказаного випливає, що підвищення ефективності профілактики адміністративних проступків вимагає розвитку кожного параметра ефективності, дотримання необхідного балансу між ними, а також цілісного підходу до їх систематизації. Це, на нашу думку, пов'язано з необхідністю здійснення спеціального аналізу змісту виділених параметрів і з їх прив'язкою до окремих елементів профілактики адміністративних правопорушень.

Викладене дозволяє сформулювати загальне визначення ефективності профілактики адміністративної деліктності, під яким слід розуміти «сукупність параметрів, ґрунтованих на соціальних умовах, здатних реально забезпечити підготовленість профілактичної системи до усвідомлення соціальних потреб у профілактичній діяльності, переведення їх у систему цілей і одержання результатів, що відповідають поставленим цілям». Зі змісту даного визначення випливає, що різне співвідношення мети самої діяльності і її результатів означає більшу або меншу ефективність профілактики адміністративної деліктності, тобто об'єктивно обумовлює існування певної міри ефективності. Все це дозволяє виокремити три основні критерії ефективності: максимальну, середню та низьку.

За максимальної – поставлені цілі, як правило, досягаються у повному обсязі за мінімальних витрат соціальних засобів.

Середня ефективність – це здійснення цілей з витратою коштів в обсязі, що допускається суспільством у конкретний проміжок його розвитку, і у терміни, що дозволяють використовувати отримані результати.

Низька ефективність передбачає нереалізованість конкретно визначених цілей. Вона практично означає втрату соціальних засобів і часу, а також посилення і збереження можливості існування деліктологічних факторів. Однак низька ефективність може бути обумовлена і тим, що при правильно сформульованій меті і коректно обраних методах їх застосування може бути здійснено некваліфіковано, що зведе вищезазначені критерії нанівець. У таких випадках виникає необхідність корегування профілактичної діяльності шляхом здійснення впливу на її виконавців, вибору більш придатної тактики і т.п.

Результати аналізу емпіричних даних показують, що між рішенням, основу якого у загальній формі становить мета збирання інформації про осіб, схильних до вчинення адміністративних проступків на території міста (району); і рішенням, що мають на меті диференційовані цілі обліку осіб, тих, що раніше піддавалися адміністративному покаранню і продовжують вести антигромадський спосіб життя; облік підлітків, які кинули школу і ніде не працюють і т.д., є різниця. У першому випадку здійснення мети проконтролювати досить важко. У другому є можливість реально оцінити згодом, що зроблено, а що ні.

До вимог ефективності адміністративної деліктності, на наш погляд, слід віднести такі категорії: а) вимірювані результати профілактичної діяльності; б) критерії ефективності; в) умови ефективності.

Вимірювані результати умовно можна розділити на: очікувані і непередбачувані, позитивні і негативні, своєчасні і відтерміновані, повні та часткові. Звісно ж, що реалізація вказаної класифікації сприятиме більш правильному і повному відображенню результатів профілактичної діяльності, як у послідовному переліку показників, так і у сукупності – інтеграційному показнику. Так, формування громадських організацій з охорони громадського порядку з урахуванням нових економічних реалій «здорожує» у певному сенсі профілактику. На нашу думку, в умовах правильної побудови організації результати профілактичної діяльності значно покращаться, а, отже, поліпшиться їх ефективність.

Непередбачувані результати, як негативні, так і позитивні, можуть виникнути через неправильне формування цілей, або з інших причин. Вони можуть бути закономірними і випадковими. Останнім часом на обласному рівні почалася розробка програм профілактики злочинності [9]. Однак, як показує їх аналіз, у них не приділено достатньої уваги профілактиці адміністративних проступків. У даному випадку у наявності неправильно сформована мета, яка є закономірною.

Своєчасні результати показують певні позитивні зміни у ланцюзі причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних проступків. Таким чином зв'язок між причинами та умовами фіксується показником своєчасності результатів. У зв'язку з цим відстрочені результати можуть виявитися марними взагалі, або проявлять свою дію лише у майбутньому. Повні або часткові результати визначаються виходячи з планування профілактичних заходів.

Критерії ефективності є показниками, що відображають можливий у конкретно-історичних умовах рівень профілактичної роботи і є мірилом її результатів [10]. На нашу думку, критерії ефективності профілактики адміністративних проступків – поняття, що має специфічний зміст. Воно і характеризує загально-соціальну оцінку профілактичної діяльності абстраговано від конкретних умов її здійснення. Загальним критерієм ефективності є зниження рівня адміністративної деліктності та настання позитивних змін в її структурі. Цей критерій може розглядатися відносно деліктності у цілому, до її рівня у конкретному регіоні і розраховуватися за окремими групами адміністративних проступків. На нашу думку, він необхідний для того, щоб періодично визначати можливий темп зниження деліктності, що може бути досягнуто внаслідок правильно організації процесу профілактики правопорушень і реалізації вказаних можливостей.

Допоміжні критерії слід сформулювати наступним чином:

1. Рівень правомірної поведінки осіб, охоплених заходами індивідуальної профілактики, що не вчиняли адміністративних проступків (рання профілактика).
2. Рівень охоплення профілактичними заходами осіб, що вчинили адміністративні проступки, та осіб, поведінка яких за деліктологічним прогнозом може призвести до рецидиву вчинення проступків.
3. Показник повноти використання сигналів про наявність деліктологічних факторів для організації та проведення профілактичних заходів.
4. Стан адміністративної деліктності на об'єктах (громадських місцях у конкретному регіоні), охоплених профілактичними заходами.
5. Зменшення майнової шкоди від виявлених і латентних адміністративних проступків.

Слід вказати, що запропонована класифікація не є вичерпною, а способом її перевірки та уточнення має стати запровадження практики аналізу та оцінювання ефективності профілактики адміністративної деліктності.

**Висновок.** Отже, враховуючи вищевикладене слід вказати, що вимірювання ефективності профілактики адміністративної деліктності не обов'язково вимагає числових показників. Вони можуть ґрунтуватися на відносних величинах типу: низька, середня, максимальна, які містять у собі три відносні градації інтенсивності. У зв'язку з цим методологічне значення має положення, відповідно до якого вимір мети або її кількісного вираження організовує профілактичну діяльність і робить її основною.

Критерії ефективності профілактики адміністративних проступків є поняттям, що має специфічний зміст і характеризує загальносоціальну оцінку профілактичної діяльності абстраговано від конкретних умов її здійснення. Загальним критерієм ефективності є зниження рівня адміністративної деліктності та позитивні зміни в її структурі. Цей критерій може розглядатися стосовно деліктності, як у цілому, так і відповідно до її рівня у конкретному регіоні та розраховуватися відповідно до окремих груп адміністративних проступків, і є необхідним для того, щоб періодично визначати темп зниження деліктності.

---

#### **Література:**

1. Адміністративні правопорушення у 2016 році. Статистичний бюлетень Державної служби статистики України. Київ, 2017. 205 с. С. 8.
2. Игнатов В. Г., Сулемов В. А., Радченко А. И., Ивлев А. И. Кадровое обеспечение государственной службы. Ростов-на-Дону. 1994.
3. Жалинский А. Э., Костицкий М. В. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. Львов: Вища школа, 1980.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
5. Афанасьев В. Г. Об интенсификации развития социалистического общества. М., 1969. С. 24.
6. Андрійчук В. Г. Економіка аграрних підприємств: підручник. 2-ге вид., доп. і перероблене. К.: КНЕУ, 2002. 624 с.
7. Теоретические основы предупреждения преступности. М.: Юрид. лит., 1977.
8. Жалинский А. Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР. Львов, 1976.
9. Про затвердження Програми профілактики злочинності на території міста Миколаєва «Правопорядок» на 2012-2015 роки URL: <https://mkrada.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2017).
10. Ремнев В. И. Определение эффективности мероприятий по научной организации управленческого труда. Правоведение. 1972. № 3.