

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.6>

**І. В. Ковбас**, кандидат юридичних наук,  
доцент, доцент кафедри публічного права  
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

## ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГОРОДНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ: КРИТЕРІЇ, ПОКАЗНИКИ ТА УМОВИ

**Актуальність.** В умовах докорінного перегляду змісту, призначення нагородної справи та всіх її елементів, оновлення правових, зокрема галузевих (адміністративно-правових), засад особлива увага зацікавленої спільноти (зокрема, її учених-юристів, юристів-практиків, громадськості) має зосереджуватися на ефективності цього регулювання. Важливою є не сама наявність такого законодавства, а таке законодавство, застосування якого сприяє максимально повному досягненню впорядкованості суспільних відносин, безпосередньо пов'язаних із використанням ресурсу нагороди. Саме тому важливо забезпечити якість, результативність регулювання, наявність такого галузевого правового регулювання суспільних відносин, практики його застосування, що в поєднанні давало б змогу говорити про ефективність такого регулювання, існування нагородної справи загалом. Ефективність варто розглядати в аспекті тих чинників, ресурс яких її зумовлює її. Ідеться насамперед про критерії, умови та її показники. Незважаючи на наявність тематичних фахових робіт, водночас слід зазначити, що саме ці питання, на жаль, залишаються поза увагою вчених-юристів. Наслідком цього є не досить ефективне галузеве регулювання відповідних відносин і практики застосування. Все це й актуалізує тематику відповідного дослідження, формулювання її мети. **Метою роботи** є аналіз тематичних наукових, публіцистичних, навчальних, нормативних джерел, виокремлення проблематики чинників ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні й формулювання пропозицій щодо її вирішення. **Об'єкт роботи** становлять суспільні відносини, які безпосередньо пов'язані з нагородною процедурою. **Предмет дослідження** формують теоретико-методологічні положення стосовно чинників ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної процедури. **Методи дослідження** – це сукупність загальнонаукових і спеціальних методів наукового дослідження, серед яких – діалектичний, порівняльно-правовий, експертних оцінок, юридичко-логічний, прогнозування, моделювання. Проблематику суб'єктів нагородної процедури як виду адміністративної процедури досліджували лише фрагментарно такі вчені: А. Осадчий, І. Бойко, О. Зима, О. Соловійова, В. Заїка, А. Майдебура, Д. Коритько та інші. Проте комплексних наукових тематичних робіт, на жаль, немає, що й зумовлює прогалину у вітчизняній правовій доктрині та у науковому базисі нагородної нормотворчості. Окремі питання ефективності правового регулювання висвітлили у своїх роботах М. Савін, Т. Коломоєць, І. Болокан, Ю. Куразов, А. Сарibaєва, які і слугували базою для написання роботи. **Результати.** Узагальнюючи все вищезазначене, можна запропонувати авторське визначення ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні як відносні показники врегулювання відносин впровадження, застосування та гарантування нагородження осіб (колективів осіб) за заслуги перед державою, українським народом, зумовлені певними політичними, соціально-економічними та іншими обставинами, з найменшими витратами часу й ресурсів. Важливо ефективність розглядати саме в поєднанні її трьох елементів – ефекту (результату, умов і мінімізованих витрат). Ефективність варто розглядати в аспекті виокремлення таких чинників: умов (те, що сприяє, обумовлює, зумовлює), критеріїв (співвідношення «мета-результат-ресурси»), показників («доказів дієвості»), наочних кількісних параметрів), із їх умовним групуванням на: суб'єктивні та об'єктивні; пов'язані з нагородою, пов'язані із суб'єктами нагородної справи, пов'язані з нагородною процедурою, пов'язані з гарантуванням нагородної справи. Саме таке їх розуміння та їх системний аналіз варто вважати «базовим» для формулювання пропозицій щодо вдосконалення ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні.

Ключові слова: нагородна справа, нагородне законодавство, ефективність, критерії, показники, умови, чинники, правове регулювання, удосконалення, нагорода, адміністративно-правове регулювання.

**I. V. Kovbas. Efficiency of administrative and legal regulation of awarding affair in Ukraine: criteria, indicators and conditions**

**Topicality.** In terms of a radical revision of the content, the purpose of the award case and all its elements, updating the legal, including and sectoral (administrative-legal) principles, special attention of the interested community (including legal scholars, legal practitioners, the public) should focus on the effectiveness of this regulation. What is important is not the very existence of such legislation, but such legislation, the application of which contributes to the fullest possible achievement of the orderliness of public relations directly related to the use of the reward resource. That is why it is important to ensure the quality, effectiveness of regulation, the existence of such sectoral legal regulation of public relations, the practice of its application, which in combination allowed talking about the effectiveness of such regulation, the existence of the award in general. Efficiency should be considered in terms of the factors whose resource determines it. We are talking, first of all, about the criteria, conditions and its indicators. Despite the availability of thematic professional works, at the same time it should be noted that these issues, unfortunately, remain out of the attention of legal scholars. The consequence of this is insufficiently effective sectoral regulation of relevant relations and application practices. All this actualizes the subject of the relevant research, the formulation of its purpose. **The aim of the**

© І. В. Ковбас, 2020

*work is to analyze thematic scientific, journalistic, educational, normative sources, to single out the issues of factors of efficiency of administrative and legal regulation of the award case in Ukraine and to formulate proposals for its solution. The object of the work is public relations, which are directly related to the award procedure. The subject of research is formed by theoretical and methodological provisions regarding the factors of efficiency of administrative and legal regulation of the award procedure. Research methods are a set of general and special methods of scientific research, including: dialectical, comparative law, expert assessments, legal and logical, forecasting, modeling. A. Osadchy, I. Boyko, O. Zima, O. Solovyova, V. Zaika, A. Maidebura, D. Korytko and others studied the problems of the subjects of the award procedure as a type of administrative procedure only in fragments. However, unfortunately, there are no complex scientific thematic works, which causes a gap in the domestic legal doctrine and in the scientific basis of award-winning rule-making. Some issues of the effectiveness of legal regulation were covered in the works of M. Savin, T. Kolomojets, I. Bolokan, Y. Kurazov, A. Sarybayeva, who served as the basis for writing the work. Results. Summarizing all the above, we can offer the author's definition of the effectiveness of administrative and legal regulation of the award in Ukraine as relative indicators of regulation of the implementation, application and guarantee of rewarding individuals (groups of individuals) for services to the state, Ukrainian people, due to certain political, socio-economic and other circumstances, with the least expenditure of time and resources. It is important to consider efficiency in a combination of its three elements – effect (result, conditions and minimized costs). Efficiency should be considered in terms of identifying the following factors: conditions (what contributes, determines, determines), criteria (the ratio of “aim-result-resources”), indicators (“evidence of effectiveness”, visual quantitative parameters), with their conditional grouping on: subjective and objective; related to the award, related to the subjects of the award case, related to the award procedure, related to the guarantee of the award case. Such an understanding of them and their systematic analysis should be considered “basic” for the formulation of proposals to improve the effectiveness of administrative and legal regulation of the award in Ukraine.*

*Key words: award business, award legislation, efficiency, criteria, indicators, conditions, factors, legal regulation, improvement, award, administrative and legal regulation.*

**Виклад основного матеріалу. I. Чинники ефективності правового, зокрема галузевого, регулювання: постановка проблеми.** Проблематика ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні має цілком логічно розглядатися в контексті ефективності адміністративно-правового регулювання загалом та в контексті правового регулювання нагородної справи загалом. Саме це має зумовлювати потребу використання як базових положень напрацювань учених-юристів щодо ефективності правового, зокрема й галузевого, регулювання та її чинників. Окрім того, варто враховувати й результати нормотворчої діяльності щодо легалізації таких чинників і використання їхнього ресурсу для визначення притаманних особливостей для ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної справи. Варто зазначити, що у правовій науці виокремлюються різні чинники такої ефективності. Серед найпоширеніших у вітчизняному правничому науковому середовищі можна виділити такі: критерії, показники, умови, коефіцієнти (наприклад, роботи М. Савіна, Т. Коломоєць, Ю. Куразова, І. Болокан, А. Шарої, Г. Сарібасової та ін.). Утім, навіть незважаючи на «сплеск» уваги представників галузевої правової науки до цього питання, немає єдності поглядів щодо розуміння їхнього змісту (одностайного розуміння), а також їхнього вичерпного переліку. Як наслідок, не лише різні назви цих чинників, але і їхній перелік. Хоча все ж таки є типовим розуміння їхньої важливості для ефективності такого регулювання (як такого, що певним чином впливає на регулювання відповідних суспільних відносин, зумовлюючи результативність такого регулювання). Саме «прив'язка» чинників до якості, результату, ефекту такого регулювання й об'єднує їх в єдину групу – групу чинників ефективності адміністративно-правового регулювання відносин нагородної справи. Саме такий «дефект» доктринального розуміння ефективності та її чинників впливає й на зовнішню форму такого регулювання, а саме на нагородне законодавство, яке містить адміністративно-правові норми. Наслідком цього є: багатоманіття та множинність актів такого законодавства, колізії у врегулюванні відносин, недостатня прозорість таких актів, а отже й зрозумілість їх для суб'єктів правовідносин, «дефекти» нагородної процедури та низька результативність використання ресурсу нагороди. Бажано було б усе ж таки визначитися на нормативному рівні з дефініцією «ефективність». А це дало б змогу визначитися із її чинниками, їх унормуванням, а отже й підвищенням ефективності відповідного регулювання суспільних відносин і використання ресурсу нагородної справи загалом.

Цілком можна як базовий варіант використати наявний результат нормотворення щодо легалізації дефініції «ефективність», яку пропонується використовувати для визначення ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Безперечно, сфера регулюючого впливу є дещо іншою, втім базова термінологія все ж таки може бути спільною. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2020 р. № 458 2Про затвердження критеріїв та Методики проведення оцінювання ефективності діяльності НАЗК», ефективність діяльності визначається як «забезпечення досягнення максимального результату за наявних людських, фінансових, часових та інших ресурсів» (п. 2 Критеріїв). Отже, цілком зрозуміло, що нормотворець асоціює ефективність із результативністю і це цілком зрозуміло і виправдано й щодо адміністративно-правового регулювання нагородної справи. Хоча в зазначеному нормативно-правовому акті ефективність пов'язана саме з діяльністю конкретного органу, цю дефініцію можна використати і для сфери адміністративно-правового регулювання нагородної справи. В такому разі це також є забезпечення досягнення максимального результату регулювання нагородної справи за допомогою норм

адміністративного права за наявних ресурсів. Цілком логічно було б таке визначення закріпити у майбутньому «базовому» нормативно-правовому акті з питань нагородної справи. Окрім того, цікавим є підхід нормотворця до унормування використання терміна «критій ефективності» й групування їх у кілька груп за цільовим безпосереднім призначенням та «прив'язкою» до складових нагородної справи в Україні. Важливо, що критерії виокремлюються, отже, й щодо нагородної справи в аспекті врегулювання її засад також доцільно їх виокремити за «прив'язкою» до різних складників нагородної справи. Такими цілком можуть бути: критерії ефективності законодавства про нагородну справу і зокрема, адміністративного законодавства (щодо прозорості, зрозумілості, доступності, послідовності, систематизації, модернізації тощо), критерії незалежності суб'єктів нагородної справи (їх незалежності, оптимізації кількості та взаємодії тощо), критерії нагородної процедури (оперативності, економності, прозорості, поступовності, забезпечення виконання результату, підконтрольності тощо), критерії нагородозастосування (оскарження, відмови, позбавлення нагороди тощо). Саме використання терміна «критерії» й дає змогу чітко усвідомлювати, що їх нормотворець виокремлює серед чинників ефективності, проте не визначає їх абсолютне домінування, припускаючи можливість для існування й інших чинників, якими цілком можуть бути умови та показники. Це підтверджує й унормування «базових» методів оцінки таких критеріїв, які й передбачають використання кількісно-якісних позначень, економіко-політичних, соціально-демографічних та інших чинників. Саме в підході їх розмежування й варто підходити до розуміння їхньої сутності, значення для адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні.

**II. Критерії, умови та показники ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні: розуміння специфіки та пріоритети використання.** Ефективність адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні варто розглядати й із акцентом уваги на її критерії, показники та умови. Одразу ж варто зазначити, що й до цього часу у вітчизняній правовій науці немає єдності підходів щодо їх розуміння. Як наслідок, у наявності кілька базових підходів, які охоплюють позиції вчених-адміністративістів, від ототожнення їх між собою (наприклад, роботи О. Наташева) й до їх розмежування із визнанням унікального ресурсу й важливості для вищезазначеної ефективності (більшість учених є прибічниками цього напряму, наприклад, роботи М. Савіна, І. Веремєєнка, Т. Коломоєць, І. Болоткан, Г. Сарибасєвої, А. Шарої, Ю. Куразова тощо). Варто також підтримати прихильників другого наукового напрямку й розглядати: умови ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної справи як «обставини, що сприяють», такому регулюванню [1, с. 22], враховують особливість сфери та забезпечують її результативність [2, с. 19], [3, с. 14]; критерії як «міру співвідношення» мета-результат-витрати» [1, с. 23], кількісного та якісного співвідношення їх [2, с. 19], [3, с. 14]; показники як «докази дієвості» [1, с. 22], «наочні кількісні параметри дієвості» [2, с. 19; 3, с. 14].

Важливо чітко усвідомлювати, що ефективність адміністративно-правового регулювання відповідних відносин безперечно залежить від тих умов, в яких воно відбувається. Варто звернути увагу на те, що відповідне законодавство формувалося протягом тривалого часу, «мозаїчно», що підтверджують дати прийняття різних актів, при цьому певна систематизація у врегулюванні, на жаль, відсутня. Не варто забувати і про політичні процеси, які впливають на формування засад такого регулювання («клаптикове моделювання»), що й зумовлює дублювання положень й одночасно прогалини та колізії. Наявність оціночних положень є характерною для актів, прийнятих у різні історичні періоди й відсутність будь-яких спроб їх визначення. Не слід оминати увагою й певне «гальмування» або ж точніше затягування процесу вдосконалення засад відповідного правового регулювання суспільних відносин. Незважаючи на прийняття Концепції вдосконалення нагородної справи в Україні у 2005 р., вона вже протягом досить тривалого часу так і не реалізована. Як, до речі, й засади нагородної процедури у межах уніфікації адміністративно-процедурних правових засад. Саме тому цілком логічно, доцільно і умови, і критерії, і показники ефективності відповідного правового регулювання нагородної справи в Україні розглядати в їхньому політичному, соціальному, економічному (бо все ж таки певну зміну правового статусу особи (колективу осіб) передбачають, певні ресурси також навіть на розроблення проєктів нормативно-правових актів, на узагальнення нагородної практики), психологічному (сприйняття ресурсу нагороди, готовність до його використання, усунення передумов для зловживань готовність урахувати досвід тощо) аспектах. Критерії ефективності в аспекті співвідношення «мети-результату-витрат» все ж таки варто розглядати із акцентом на визначеність цільового спрямування такого регулювання задля забезпечення прозорого, визначеного, уніфікованого, гарантованого результату у вигляді систематизованого (бажаного кодифікованого у подальшій перспективі) акті або ж удосконаленого чинного матеріального законодавства та систематизованого процедурного законодавства, покликаним регулювати відповідні відносини, із мінімізацією витрат часу, кадрових ресурсів, матеріально-технічних ресурсів. Задля забезпечення ефективного адміністративно-правового регулювання відносин нагородної справи варто не витрачати ресурси на деталізацію всього розмаїття актів, а напевно, витративши ресурси, все ж таки кодифікувати нагородне законодавство, забезпечивши стабільність, дієвість, прозорість, визначеність такого регулювання. І, безперечно, аналогічним має бути і розгляд показників такої ефективності (не лише нагородних актів, а й оскаржень проміжних актів, скасувань, поновлень тощо). На жаль, значна кількість актів про нагородження, ініційована різними суб'єктами, як зазначається у Висновку, не відображає реаль-

ний стан справ із регулюванням відносин і використанням ресурсу нагород. «Надмірне» – саме такий термін використовується для позначення кількісних показників застосування нагородного законодавства, що сприймається неодноразово в суспільстві, а отже й впливає на сприйняття нагороди, її феномена, престижності й актуалізує питання оптимізації кількісних показників різновидів нагород. Аналогічна ситуація й із суб'єктами, що ініціюють, погоджують, а отже сприяють нагородженню, узагальнений аналіз діяльності яких свідчить про різні підходи в їхній діяльності, про «нерівномірність» навантаження ними нагородної практики. Відповідні показники напряму пов'язані й із відсутністю кількісних обмежень, визначень дат нагородження, що є характерним для законодавства зарубіжних країн, а отже й про знижену ефективність відповідного регулювання суспільних відносин. «Зв'язок» кількісних показників напряму поєднує результат врегулювання й проблему, колізію, прогалину регулювання. На жаль, систематизовані проблемні питання такого правового регулювання, об'єднані в Концепції вдосконалення нагородної справи в Україні, а також проаналізовані у Висновку щодо законодавства про державні нагороди, так і залишаються до цього часу лише сформульованими, а нереалізованими у результаті право творення. Всі ці елементи ефективності варто аналізувати із акцентом на їх умовний поділ на об'єктивні, тобто, ті, що не залежать від волевиявлення суб'єктів правотворчості та інших суб'єктів правовідносин (наприклад, громадськість, яка може впливати шляхом обговорення, ініціювання, контролю тощо), а отже які об'єктивно зумовлюють такі умови, критерії, а отже і показники, та суб'єктивні, які, навпаки, залежать від волевиявлення зазначених суб'єктів (запозичення досвіду, гальмування процесу, тощо). Водночас ефективність відповідного регулювання в аспекті зазначених елементів варто розглядати й із розподілом останніх на ті, що безпосередньо пов'язані з нагородою як різновидом заходу переконання, заохочення (щодо оптимізації розмаїття, усунення дублювання, визнання ієрархічності тощо), які пов'язані із суб'єктами відповідних правовідносин (оптимізація їхньої кількості, визначення правового статусу, моделей взаємовідносин, системний аспект), які пов'язані з нагородною процедурою (стадійність, забезпеченість, уніфікація тощо), ті, що пов'язані з гарантуванням існування нагородної справи.

Варто звернути увагу на потребу розгляду умов, критеріїв і показників ефективності адміністративно-правового регулювання як елементів системного аналізу такої ефективності, які перебувають у зв'язках між собою, впливають один на одного й формують унікальність ресурсу ефективності загалом. Одночасно «дефектність» одного з елементів впливає й на ресурс ефективності загалом, на зв'язок між ними, зумовлюючи нагальну потребу їхньої модифікації.

**Висновки.** Узагальнюючи все вищезазначене, цілком можна запропонувати авторське визначення ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні, а саме як відносні показники врегулювання відносин впровадження, застосування та гарантування нагородження осіб (колективів осіб) за заслуги перед державою, українським народом, зумовлені певними політичними, соціально-економічними та іншими обставинами, з найменшими витратами часу й ресурсів. При цьому слід усвідомлювати, що ефективність варто розглядати саме у поєднанні її трьох обов'язкових елементів, а саме: ефекту (або ж його синонімічної назви – результату), умов та мінімізованих витрат. Ефективність варто розглядати в аспекті виокремлення: умов, а саме того, що сприяє, обумовлює, зумовлює, критеріїв, які слід розуміти як співвідношення «мета-результат-ресурси», та показників, або ж «доказів дієвості», наочних кількісних параметрів, із їх умовних об'єднанням у групи на: суб'єктивні та об'єктивні; пов'язані із нагородою, пов'язані із суб'єктами нагородної справи, пов'язані із нагородною процедурою, пов'язані із гарантуванням нагородної справи. Саме таке їх розуміння та їх системний аналіз варто вважати «базовим» для формулювання пропозицій щодо вдосконалення ефективності адміністративно-правового регулювання нагородної справи в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. Саригаєва Г. Адміністративно-правове регулювання у сфері охорони здоров'я: теоретико-правові засади систематизації нормативно-правових актів : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 33 с.
2. Болокан І. Реалізація норм адміністративного права: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... д.ю.н. :12.00.07. Запоріжжя, 2019. 32 с.
3. Коломоець Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Харків, 2005. 38 с.