

Правоторова О. М.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності
Херсонського державного університету

ЕФЕКТИВНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

EFFICIENCY OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION: THEORETICAL ASPECTS

У статті на основі чинного законодавства та думок на цю проблематику вчених в галузі адміністративного права досліджено ключові аспекти ефективності адміністративно-правової охорони.

Невпинний розвиток суспільних відносин в адміністративному праві, удосконалення сучасних технологій, а також формування інформаційного суспільства, не могли не вплинути на стан ефективності сучасної адміністративно-правової охорони. Автор констатує, що ефективність адміністративно-правової охорони є невід'ємним елементом теорії і практики такої охорони.

Ефективність адміністративно-правової охорони – це уміння публічної адміністрації на основі норм адміністративного права якісно та своєчасно відновлювати порушені права, свободи й законні інтереси невлadних фізичних і юридичних осіб, публічний інтерес держави та суспільства.

Адміністративно-правова охорона існує через систему адміністративно-правових норм, одночасно доведено, що вона не може з погляду гносеології права існувати в таких вузьких рамках, визначених державою, вона відображає об'єктивні суспільні відносини, захищає найбільш важливі цінності, які в певний відрізок часу можуть ще не знайти формального оформлення в джерелах адміністративного права, забезпечується на основі адміністративно-правових норм й одночасно регулюється нормами адміністративного права, які встановлюються не тільки державою.

Сформовано чотири рівні ефективності адміністративно-правової охорони: достатній, коли закладені в нормативно-правових актах завдання публічної адміністрації щодо відновлення порушених прав невлadних осіб загалом виконуються; недостатній, що характеризується частими випадками не відновлення порушених прав та свобод людини і громадянина, але такими, що не характеризуються системністю; кризовий, коли виникають системні порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, вони не отримують від держави через опосередковану діяльність публічної адміністрації захисту, а незадоволеність громадян набуває значного соціального вагомого протесту; неефективний, коли порушені права і свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб практично не відновлюються, а корупція наповнює правоохоронну систему, при цьому норми адміністративно-правової охорони змінюють свою гуманну і справедливу сутність та самі стають чинниками дестабілізації суспільних відносин.

Ключові слова: *відповідальність, адміністративно-правова охорона, загроза, законодавство, національна безпека, суспільні відносини, адміністративно-правовий захист, публічна адміністрація, адміністративно-правові відносини.*

In the article, the key aspects of the effectiveness of administrative and legal protection are researched on the basis of current legislation and opinions on this issue of scholars in the field of administrative law.

The author notes that administrative-legal protection is an institution of administrative law consisting of uniform rules of administrative law whose legal effect is directed at the prevention of offenses (crime prevention) and the restoration of violated rights, freedoms and legal interests of individuals and juridical persons carried out for using administrative tools – forms of administrative activity of public administration, administrative coercion and administrative enforcement.

The steady development of social relations in administrative law, the improvement of modern technologies, as well as the formation of an information society, could not but affect the state of efficiency of modern administrative and legal protection. The author states that the effectiveness of administrative and legal protection is an integral part of the theory and practice of such protection.

Effectiveness of administrative and legal protection is the ability of public administration based on the norms of administrative law to qualitatively and timely restore violated rights, freedoms and legitimate interests of non-authorized individuals and legal entities, public interest of the state and society.

Four levels of effectiveness of administrative and legal protection have been formed: sufficient, when the tasks of the public administration in restoration of violated rights of non-authorized persons are generally fulfilled in the normative-legal acts; insufficient, characterized by frequent cases of non-renewal of violated rights and freedoms of man and citizen, but not characterized by systematic; crisis, when there are systematic violations of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities, they do not receive from the state through the indirect activity of the public administration of protection, and dissatisfaction of citizens acquires a significant social weighty protest; is ineffective when the violated rights and freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities are practically not restored, and the law-enforcement system is full of corruption, while the norms of administrative-legal protection change their humane and fair essence and themselves become factors of the destabilization of social relations.

It is concluded that administrative-legal protection exists through a system of administrative-legal norms, and at the same time it is proved that it can not, from the point of view of epistemology of law, exist in such narrow limits as the state determines, it reflects objective social relations, protects the most important values, which during this period of time may not yet find the formal registration in the sources of administrative law, is provided on the basis of administrative law and simultaneously governed by the norms of administrative law, which will establish not only the state, although it primarily.

Four levels of effectiveness of administrative and legal protection have been formed: sufficient, when the tasks of public administration set forth in normative legal acts in relation to the restoration of violated rights of non-authorities as a whole are fulfilled; insufficient, characterized by non-isolated cases, not the restoration of violated rights and freedoms of man and citizen, but not characterized by systematic; crisis, when there are systematic violations of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities,

they do not receive protection from the state through the indirect activity of the public administration; the dissatisfaction of citizens acquires significant social protest; is ineffective when the violated rights and freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities are practically not restored, and corruption penetrates the law-enforcement system, while the norms of administrative-legal protection change their humane and fair essence and they themselves become factors of destabilization of social relations.

Key words: *responsibility, administrative and legal protection, threat, legislation, national security, public relations, administrative and legal protection, public administration, administrative-legal relations, administration.*

Постановка проблеми. Людська цивілізація розвивається в глобалізованому та урбанізованому світі в умовах інформаційного суспільства. Україна не може бути осторонь цих світових процесів, вона обрала вектором свого розвитку прямування до європейської спільноти, європейських цінностей, а також прагне стати правовою державою з громадянським суспільством. Ці гуманістичні ідеали змушують державу створити нові умови для розвитку багатьох аспектів суспільного життя, особливо в правовому полі нашої держави. Адміністративне право, як одна з фундаментальних галузей публічного права, має сприяти цим прогресивним процесам. Ефективної адміністративно-правової охорони потребують життя, честь, гідність громадян, здоров'я, громадський порядок, державний кордон, природа, флора і фауна, культурна спадщина тощо (ось лише невеликий перелік цінностей, які потребують створення належних умов у цьому напрямку).

Аналіз останніх досліджень. Багато вчених з різних галузей права розглядали у своїх працях ті чи інші аспекти правової охорони взагалі, а також адміністративно-правової охорони зокрема. Також, деякою мірою, їх цікавили питання ефективності адміністративно-правової охорони. Але вони, як правило, зазначали про необхідність реформування правової бази, створення нових засобів щодо адміністративно-правової охорони саме своєї суспільної цінності (право власності – В. Галунько, право інтелектуальної власності – Є. Юркова, право підприємницьку діяльність – С. Сідак, атмосферне повітря – С. Ворущило, тваринний світ – В. Книш, громадський порядок – М. Лошицький, В. Цикалевич, право на комп'ютерні програми – Р. Саунін, цей перелік можна ще досить довго продовжувати). Проте дієва теорія адміністративно-правової охорони, її новітня модель, сучасне концептуальне бачення до цього часу так і не отримали свого наукового втілення.

Мета статті (постановка завдання). У статті на основі чинного законодавства та думок вчених в галузі адміністративного права буде досліджено ключові аспекти ефективності адміністративно-правової охорони.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правова охорона має бути ефективною. Так як публічна адміністрація в переважній кількості утримується за рахунок бюджетних коштів, відповідно громадяни мають право питати з держави, як вони витрачаються, як її органи і посадові особи відновлюють порушені права, свободи та законні інтереси людини і громадянина. Адже реалізація права означає його дійсність і ефективність. Ці два фундаментальні аспекти імперативно вимагають існування точності, виняткового професіоналізму діяльності публічної адміністрації, з одного боку, і одночасно досконалих

юридичних стандартів, що ведуть до повного уникнення нерівності для однорідних суб'єктів права [1]. Тим самим ефективність адміністративно-правової охорони є невід'ємним елементом теорії і практики такої охорони.

Адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, що складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються за допомогою адміністративного інструментарію – форм адміністративної діяльності публічної адміністрації, засобів адміністративного примусу та адміністративних процедур.

Слово «ефективність» походить від латинського слова “effectus” (виконання, дія), що означало «результат, наслідок причин, дій». Можна стверджувати, що ефективний – це той, що дає ефект, приводить до потрібних результатів, звідси ефективність – це результативність; таким чином, критерій ефективності – це мірило результативності цілеспрямованої [2]. Згідно з тлумачним словником української мови «ефективний» – це той, який призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект [3].

Класик західної правової думки Е. Алотт (анг. Anthony Allo) у праці «Ефективність законів» сформував відповідну теорію. Він стверджує, що закон на практиці має вирішувати своє перше завдання – забезпечувати ефективність. Це він обґрунтовує такими чинниками: правова система є цілеспрямованою системою, яка існує в суспільстві. Закони приймаються тими, хто має владу чи вплив в суспільстві. Метою законів є регулювання або формування поведінки членів суспільства шляхом визначення, що дозволено або заборонено, і шляхом надання їм можливості через встановлення інститутів та процесів. Тому саму ефективність функціонування суспільства слід розглядати через ефективність законів (конкретних положень правової системи), наскільки вона реалізує свої цілі, тобто виконує їх [4].

Інший західний учений А. Макфарлейн вважає, що ефективність права має в свій основі питання ефективності захисту права економічної власності. Похідним від цього є ефективна правова охорона працівників. Першим критерієм ефективності є наявність самого закону, який захищає певне право правовими нормами. При цьому вчений звертає увагу, що в корумпованих державах громадяни бояться і ненавидять закон, оскільки вони, як правило, не захищають, а порушують їх права [5].

Професор конституційного й адміністративного права з Нідерландів В. Воєрманс вважає, що в сучас-

ному суспільстві ліберальної демократії суспільні відносини все більше контролюються законом. Це посилення схильності до закону збігається з подіями, в яких правова держава та формування права більше не виникають лише в межах національної держави. Він вважає, що в наші дні ми живемо в багаторівневих юрисдикціях. Значна частина права встановлюється установами Європейського Союзу, Радою Європи. Закон також усе більше закріплюється в конвенціях та угодах. Це все результат навмисних і обґрунтованих кроків, прийнятих у кожному окремому випадку. Проте кінцевий результат цієї зростаючої залежності від права в поєднанні із збільшенням законів, формуванням законодавства та управління недержавними джерелами викликає напругу та породжує фундаментальні питання.

Учений звертає увагу на програму «Легітимізація та ефективність у сфері права та управління у світі різнорівневих юрисдикцій» (LELG) Насправді вона не є новою програмою, а продовженням попередньої програми досліджень з додаванням певних акцентів.

Програма LELG здійснювалася в рамках підпрограми *Trias Euporea* (2003–2015 pp.) Дослідницької програми «Забезпечення верховенства права у світі багаторівневих юрисдикцій» (далі – MLJ). *Trias Euporea* розглянув інституційні відносини та баланс між офіційними повноваженнями у відносинах між Нідерландами та ЄС та інституціями ЄС. В останні роки (2009–2014 pp.) це дослідження продемонструвало, як проблеми в ЄС усе частіше вирішувалися чи зникають з використанням закону та, зокрема, транснаціонального права. Програма *Trias Euporea* ілюструвала не тільки благословення посиленого ставлення до закону, але також виявило помилки, прогалини та дилеми в побудові багаторівневих юрисдикцій [6].

На думку професора В. Завальнюка, проблема ефективності права залишається актуальною для будь-якої держави на планеті, поки існує законодавство і його норми, а суспільне життя регламентується шляхом видання правових актів і контролю за їх реалізацією.

Безперечно, абсолютна ефективність усіх наявних у державі правових норм є соціальним та правовим ідеалом, досягнення якого навряд чи є можливим у доступному для огляду майбутньому. Однак складність досягнення такого ідеалу підкреслює необхідність наукового осмислення і пошуку шляхів його реалізації в окремо взятому суспільстві в конкретний історичний період. Особливо це важливо в умовах різких соціальних змін, переломних і кризових явищ, які останніми десятиліттями переживає українська держава.

Ефективність правового регулювання є одним з найбільш значущих показників у праві. На жаль, останніми роками вчені-юристи нечасто звертаються до питань ефективності права. Тим часом неефективне регулювання в принципі позбавлене сенсу: потрібно всіма способами намагатися і на рівні правотворчості, і на рівні правореалізації сприяти виробленню дієвих, ефективних механізмів правового впливу.

Масштабні катастрофічні події минулого століття довели реальність шкоди, що завдається людині внаслідок тотального контролю з боку влади, спроби держави регулювати не тільки соціальну поведінку, а й внутрішнє, духовне життя людини. Завдану шкоду ілюструє те, що ефективність права може мати й антиправовий характер і навіть суперечити головній меті самого права – реалізації принципів справедливості та гуманізму в суспільному житті [7].

Вітчизняні вчені в галузі соціології права слушно зазначають, що проблема ефективності є ключовою проблемою функціонування будь-якого соціального інституту. Право в цьому сенсі не є винятком. Від рівня соціальної ефективності залежить його життєздатність і функціональна повноцінність. У своїй загальній формі ефективність як соціальне явище відбиває співвідношення між людською діяльністю та її наслідками. Слід наголосити на основоположній ролі в кожному політично і соціально розвиненому суспільстві природного права (право на життя, свободу, безпеку, власність тощо). Воно є відбиттям природних принципів і норм взаємин між людьми, а також між людьми і державою. Ці принципи і норми в своїй основі незмінні і абсолютні, вони існують незалежно від держави і в той же час охороняються нею. Саме вони є підґрунтям юридичних норм і виконують стосовно них функцію об'єктивних вимог, яким вони мають відповідати. Оскільки природне право пов'язане з природними, а також з основоположними соціальними якостями людини і виступає як фундаментальна риса її життєвого процесу, то поняття «ефективність» до нього непридатне, як непридатне воно, наприклад, до таких понять, як «життя» або «здоров'я» [8].

На слушну думку Н. Резван, закон виконує функцію порядку і соціальної інтеграції. З цієї точки зору дієвість та ефективність закону значною мірою залежить від ступеня подібності, яка існує між етико-культурною моделлю, про яку йдеться як традиційну (ідеали, цінності, почуття, соціальні бажання). При посиланні на дійсність і ефективність закону дебати зосереджені на два напрямки.

З одного боку, ціла судова система з усіма установами призначена для забезпечення виконання закону. З іншого боку, законодавча інституційна демократична система забезпечує виконання законів, необхідних для функціонування соціальної, економічної сфери життя людей, що живуть разом у суспільстві, характеризує порядок, безпеку, стабільність. У спектрі законодавчої системи виникають інші недоліки, які значно ускладнюють ефективність і викликають недовіру до закону, а саме: неунітарне судочинство та недоліки у процесі прийняття рішень, недосконалі правові стандарти чи навіть їх відсутність, неясність законних інтересів, політична тиск, що впливає на неупередженість і справедливість [1].

Ефективність адміністративно-правового регулювання характеризується такими рисами: ефективність норм адміністративного права – це співвідношення між завданнями та фактичним результатом дії адміністративно-правових норм щодо забезпечення

публічних прав та свобод людини і громадянина; до чинників, які забезпечують ефективність адміністративно-правового регулювання, належать такі: відповідність норм адміністративного права рівню соціально-економічного розвитку суспільства, економічним умовам, реальним потребам суспільства; рівень досконалості законодавства; рівень правової культури громадян; рівень правосвідомості суб'єктів правозастосовної діяльності; відповідно до теорії природного права можна виокремити чотири рівні ефективності норм адміністративного права – достатній, коли закладені в нормативно-правових актах завдання виконуються; недостатній; кризовий, неефективний, коли права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб постійно нехтуються, а корупція наповнює все суспільство, при цьому норми адміністративного права змінюють свою гуманну і справедливу сутність, не впливають на стан забезпечення прав та свобод людини і громадянина або, навпаки, є чинником його порушення; провідним чинником ефективності адміністративно-правових норм і практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації є виявлення громадської думки громадян з цих питань; ефективність адміністративного законодавства полягає у з'ясуванні співвідношення фактичного результату дії законодавства й тих соціальних цілей, для досягнення яких це законодавство було прийнято.

Важливе значення мають також чотири рівні ефективності адміністративно-правової охорони: достатній, коли закладені в нормативно-правових актах завдання публічної адміністрації щодо відновлення порушених прав невіддільних осіб загалом виконуються; недостатній, що характеризується частими випадками не відновлення порушених прав та свобод людини і громадянина, але такими, що не характеризуються системністю; кризовий, коли виникають системні порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, вони не отримують від держави через опосередковану діяльність публічної адміністрації захисту, а незадоволеність громадян набуває значного соціального вагомого протесту; неефективний, коли порушені права і свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб практично не відновлюються, а корупція наповнює правоохоронну систему, при цьому норми адміністративно-правової охорони змінюють свою гуманну і справедливу сутність та самі стають чинниками дестабілізації суспільних відносин.

Висновки. Ефективність адміністративно-правової охорони як соціальне явище відображає співвідношення між метою діяльності публічної адміністрації в цій сфері та результатами, досягнутими щодо відновлення порушених прав, свобод та закон-

них інтересів фізичних і юридичних осіб, об'єктивно ефективність адміністративно-правової охорони є оціночною категорією адміністративного права.

Ефективність адміністративно-правової охорони має два рівні: перший – ефективність норм адміністративного права, які врегульовують суспільні відносини в аналізованій сфері, ефективність охоронного законодавства; другий рівень – ефективність адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо реального відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При цьому перший рівень має абстрактний характер і завжди має перевірятися на практиці другим рівнем як відносно об'єктивним критерієм істини.

Слід підсумувати, що ефективність адміністративно-правової охорони – це вміння публічної адміністрації на основі норм адміністративного права якісно та своєчасно відновлювати порушені права, свободи й законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб, публічний інтерес держави та суспільства.

Адміністративно-правова охорона існує через систему адміністративно-правових норм, одночасно доведено, що вона не може з погляду гносеології права існувати в таких вузьких рамках, визначених державою, вона відображає об'єктивні суспільні відносини, захищає найбільш важливі цінності, які в певний відрізок часу можуть ще не знайти формального оформлення в джерелах адміністративного права, забезпечується на основі адміністративно-правових норм й одночасно регулюється нормами адміністративного права, які встановлюються не тільки державою, хоча нею насамперед.

Сформовано чотири рівні ефективності адміністративно-правової охорони: достатній, коли закладені в нормативно-правових актах завдання публічної адміністрації щодо відновлення порушених прав невіддільних осіб загалом виконуються; недостатній, що характеризується частими випадками невідновлення порушених прав та свобод людини і громадянина, але такими, що не характеризуються системністю; кризовий, коли виникають системні порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, вони не отримують від держави через опосередковану діяльність публічної адміністрації захисту, а незадоволеність громадян набуває значного соціального вагомого протесту; неефективний, коли порушені права і свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб практично не відновлюються, а корупція наповнює правоохоронну систему, при цьому норми адміністративно-правової охорони змінюють свою гуманну і справедливу сутність та самі стають чинниками дестабілізації суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Răzvan N. The validity and effectiveness of law. Series VII: Social Sciences Law Vol. 8 (57) No. 1. 2015. URL: http://webbut.unitbv.ro/bulletin/Series%20VII/BULETIN%20I%20PDF/20_Bujdoi-RN.pdf.
2. Ефективність права. Варданянц Г. Соціологічна теорія права. 2007. URL: <http://socio.125mb.com/effektivnost-prava-17415.html>.
3. Яременко В., Сліпушко О. Новий словник української мови в 3-х т. Київ. *Аконіт*. 2008. 928 с.
4. Allot A. The Effectiveness of Laws. Valparaiso University Law Review. 1981. URL: <http://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1579&context=vulr>.
- 5 Macfarlane A. What makes Law Effective?. Times Higher Education Supplement. 2005. URL: http://www.alanmacfarlane.com/TEXTS/law_effective.pdf.
6. Voermans W. The Legitimacy and Effectiveness of Law & Governance in a World of Multilevel Jurisdictions. 2003. URL: [http://media.leidenuniv.nl/legacy/english-version-onderzoeksprogramma-legitimiteit-en-effectiviteit-van-recht-en-bestuur-november-2014-\(2\)-\(3\).pdf](http://media.leidenuniv.nl/legacy/english-version-onderzoeksprogramma-legitimiteit-en-effectiviteit-van-recht-en-bestuur-november-2014-(2)-(3).pdf).
7. Завальнюк В.В. Ефективність права: антропологічний та євроінтеграційний аспекти. *LEX PORTUS*. 2017. № 1(3). С. 39–49.
8. Методологічні засади вивчення соціальної ефективності права. Герасіна Л. Соціологія права. 2003. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/sotsiologiya/505-panova/10900441.html>.