

УДК 342.951:351.74

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-3-65-70>

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

## ОСОБЛИВОСТІ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

*У статті на основі чинного законодавства та думок на цю проблематику вчених в галузі адміністративного права досліджено особливості 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 невіддільним 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 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 вагомості 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 справедливую 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.*

### **O. M. Pravotorova. Features of effectiveness of administrative legal protection**

*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*

© О. М. Правоторова, 2019

*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 cannot, 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. Наша держава 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. 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 і публікацій.** 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. Однак вони зазвичай зазначали про необхідність реформування правової бази, створення нових засобів щодо адміністративно-правової охорони саме своєї суспільної цінності (право власності – В. Галуцько, право інтелектуальної власності – Є. Юркова, право на підприємницьку діяльність – С. Сідак, атмосферне повітря – С. Ворушило, тваринний світ – В. Книш, громадський порядок – М. Лошицький, В. Цикалевич, право на комп'ютерні програми – Р. Саунін та ін., 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 на цю проблематику вчених в галузі адміністративного права буде досліджено ключові аспекти ефективності адміністративно-правової охорони.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-правова охорона має бути ефективною. Оскільки 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 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, на наше глибоке переконання, ефективність адміністративно-правової охорони є невіддільним елементом теорії і практики такої охорони.

Слід зазначити, що 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 до.-л. 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 Allot) у своїй 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 у 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 своїй 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 зазвичай не захищають, а порушують їх права [5].

Професор конституційного й адміністративного права з Нідерландів В. Воєрманс вважає, що в сучасному 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 управлінням 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 LEGL здійснювалася в рамках підпрограми Trias Europea (2003–2015 рр.) Дослідницької програми «Забезпечення верховенства права у світі багаторівневих юрисдикцій» (далі – MLJ). Trias Europea розглянув інституційні відносини та баланс між офіційними повноваженнями у відносинах між Нідерландами та ЄС та інституціями ЄС. У останні роки (2009–2014 рр.) це дослідження продемонструвало, як проблеми в ЄС усе частіше вирішувалися чи зникали з використанням закону та, зокрема, транснаціонального права. Програма Trias Europea 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

рису її життєвого процесу, то поняття «ефективність» до нього непридатне, як непридатне воно, наприклад, до таких понять, як «життя» або «здоров'я» [8].

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 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.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** У своїй загальній формі 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 законних 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 уміння 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.

**Список використаних джерел:**

1. Răzvan N. The validity and effectiveness of law. Series VII: Social Sciences Law Vol. 8 (57) No. 1. 2015. С. URL: [http://webbut.unitbv.ro/bulletin/Series%20VII/BULETIN%20I%20PDF/20\\_Bujdoi-RN.pdf](http://webbut.unitbv.ro/bulletin/Series%20VII/BULETIN%20I%20PDF/20_Bujdoi-RN.pdf).
2. Вардьянц Г. Эффективность права. Социологическая теория 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 : Аконт. 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](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. Эффективность права: антропологический та евроинтеграционный аспекты. LEX PORTUS. 2017. № 1(3). С. 39–49.
8. Герасіна Л. Методологічні засади вивчення соціальної ефективності права. Соціологія права. 2003. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/sotsiologiya/505-panova/10900-4-----41-----.html>.