

**ВІДКРИТИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ РОЗВИТКУ ЛЮДИНИ
«УКРАЇНА»**

ЄЩУК ОЛЬГА МИХАЙЛІВНА

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА: ТЕОРІЯ, ПРАКТИКА
ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

МОНОГРАФІЯ

Київ – 2017

УДК 342.951:351.74

ББК

Єщук О.М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: монографія / Херсон.: Грінь Д.С. 2017. – 396 с.
ISBN

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»
(протокол № 5 від 28 грудня 2016 року).*

- Рецензенти:** **Галуцько Валентин Васильович,**
доктор юридичних наук, професор,
Науково-дослідний інститут публічного права,
директор інституту
- Діденко Сергій Володимирович,**
доктор юридичних наук, доцент,
Херсонський інститут ВНЗ «Міжрегіональна академія управління
персоналом»,
директор інституту
- Манжула Андрій Анатолійович,**
доктор юридичних наук, доцент,
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного права, процесу
та адміністративної діяльності
- Автор:** **Єщук Ольга Михайлівна,**
кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного
і господарського права Херсонського державного університету

У монографії на основі аналізу чинного законодавства, досвіду країн Європейського Союзу, думок учених у сфері адміністративного права та практики діяльності публічної адміністрації розкрито новітню теорію адміністративно-правової охорони.

Призначається для вчених у галузі адміністративного права, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, посадових осіб публічної адміністрації, а також для всіх, хто цікавиться цією проблематикою.

Висловлюю глибоку вдячність своїм батькам – Михайлу Івановичу та Любові Петрівні за їхню допомогу й підтримку.

Щиро дякую своєму вчителю, доктору юридичних наук, професору Галуцьку Валентину Васильовичу, який не лише відкрив мені істину, а й навчив її відшукувати, а також за вимогливість та підтримку моїх наукових пошуків.

О. Єщук

ЗМІСТ

| | |
|---|------------|
| ПЕРЕДМОВА | 6 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ | 11 |
| 1.1. Поняття та зміст адміністративно-правової охорони..... | 11 |
| 1.2. Методологія аналізу адміністративно-правової охорони..... | 24 |
| 1.3. Спеціальні принципи адміністративно-правової охорони..... | 43 |
| РОЗДІЛ 2. ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВІ ТА ЛІНГВІСТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ | 62 |
| 2.1. Онтологічні підходи до розкриття юридичної природи адміністративно-правової охорони..... | 62 |
| 2.2. Гносеологія адміністративно-правової охорони..... | 79 |
| 2.3. Лінгвістичні аспекти адміністративно-правової охорони..... | 98 |
| РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ | 116 |
| 3.1. Поняття та елементи механізму адміністративно-правової охорони..... | 116 |
| 3.2. Законодавче регулювання адміністративно-правової охорони..... | 133 |
| 3.3. Адміністративно-правові відносини охорони..... | 152 |
| 3.4. Форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони..... | 172 |
| РОЗДІЛ 4. ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ В ДЕЯКИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО ЖИТТЯ | 193 |
| 4.1. Адміністративно-правова охорона державного кордону..... | 193 |
| 4.2. Адміністративно-правова охорона здоров'я..... | 217 |
| 4.3. Адміністративно-правова охорона в інформаційному суспільстві..... | 230 |
| 4.4. Адміністративно-правова охорона культурної спадщини..... | 245 |
| 4.5. Адміністративно-правова охорона довкілля..... | 262 |
| РОЗДІЛ 5. ТЕОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ | 283 |

| | |
|---|------------|
| 5.1. Новітня модель адміністративно-правової охорони..... | 283 |
| 5.2. Ефективність адміністративно-правової охорони..... | 301 |
| 5.3. Міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони..... | 315 |
| 5.4. Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правової охорони | 332 |
| ВИСНОВКИ..... | 345 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 353 |

ПЕРЕДМОВА

В умовах глобалізації та входження більшості держав до Світової організації торгівлі між країнами відбувається конкурентне протистояння щодо створення для громадян найкращих умов стосовно задоволення їх духовних і матеріальних потреб. У такій ситуації лише нові технології та конкурентна експортно орієнтована економіка, що підтримується науковими розробками, може забезпечити преференцію нашій державі та, відповідно, утвердження численного прошарку заможних громадян. Це має здійснюватися демократичним шляхом за умови підтримки більшістю громадян, які мають право голосу. Україна є науковою країною, яка має давні дослідницькі традиції, що походять від великого вченого-організатора і першого голови-президента Української академії наук В. Вернадського.

Згідно з чинним законодавством рівень розвитку науки і техніки є визначальним чинником прогресу суспільства, підвищення добробуту громадян, їх духовного та інтелектуального зростання, чим зумовлена необхідність пріоритетної державної підтримки розвитку науки як джерела економічного зростання і невід'ємної складової національної культури й освіти. Однак, як свідчить аналіз наукової та публіцистичної літератури, статистичних даних і соціологічного дослідження, сучасна вітчизняна наука, незважаючи на численність учених, з погляду бізнесу і забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадина, не є ефективною. Стрижнем проблем у цій сфері є юридична наука.

Більшість проблем, які стоять перед нашою державою та українським народом, перебувають у площині застарілих правових теорій: недосконале законодавство, що не дає розвиватися експортно-орієнтованому бізнесу в Україні, призводить до порушення права власності громадян, рейдерських захоплень бізнесу, слабого захисту інвестицій на фоні незадовільної охорони

державного кордону, охорони здоров'я громадян, довкілля та наочно свідчить про важливість формування новітньої теорії правової охорони різноманітних прав, свобод і законних інтересів громадян України, провідне місце в якій має належати нормам адміністративного права. Саме норми адміністративного права мають охороняти більшість суспільних благ громадян. Тим самим зараз слід сформувати нову концепцію адміністративно-правової охорони, потреба якої в сучасному правовому полі України виникла вже давно.

Сучасне спрямування України на європейську інтеграцію та розвиток її як правової демократичної держави вимагає по-новому переосмислити проблеми адміністративно-правової охорони шляхом пошуку нових наукових засад та адміністративного інструментарію стосовно покращення життя в українському суспільстві, для чого слід рухатися в напрямку реального забезпечення проголошених у Конституції України прав та свобод людини і громадянина, а також долати труднощі щодо вирішення численних державно-правових проблем. Такі орієнтації спонукають вітчизняну юридичну науку визначати засоби покращення адміністративно-правової охорони відповідно до реалій сьогодення.

Життя, честь, гідність, здоров'я, громадський порядок, державний кордон, природа, культурна спадщина, флора і фауна – ось лише незначний перелік цінностей, які потребують ефективної та дієвої адміністративно-правової охорони. Важливі аспекти сучасних суспільних відносин щодо адміністративно-правової охорони в різних сферах потребують подальшого вдосконалення.

Актуальність теми монографічного дослідження зумовлюється її значним теоретичним і практичним значенням для ефективної розбудови правової держави в Україні, розробкою теоретичної концепції адміністративно-правової охорони, що потребує узагальнення, вивчення та аналізу досвіду в цій сфері.

Слід зазначити, що така важлива теоретична категорія, як адміністративно-правова охорона, досліджена наукою адміністративного права

невпорядковано та потребує більш ґрунтовного теоретичного опрацювання. Вимоги правової соціальної держави, будівництво ринкової економіки в Україні, розвиток громадянського суспільства потребують вирішення багатьох актуальних правових питань щодо підвищення ефективності діяльності всіх органів публічного управління у сфері адміністративно-правової охорони, а також реального попередження порушення й відновлення прав і свобод людини і громадянина в нашому суспільстві.

Недостатня розробленість на науковому рівні цих питань, які зазначені вище, неврегульованість багатьох чинників адміністративно-правової охорони в умовах різноманіття суспільних відносин і динамічного їх розвитку, неузгодженість нормативних актів і зумовили вибір теми монографії.

Вітчизняна правова наука насамперед зосереджує увагу на адміністративно-правовій охороні певних суспільних благ, формулюванні та обґрунтуванні потреби охорони в тій чи іншій сфері життя, через що понятійно-категоріальний апарат у сфері адміністративно-правової охорони взагалі, теоретичні аспекти співвідношення адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту зокрема, а також багато різних інших аспектів на сьогодні залишилися поза увагою науковців. Це породжує відсутність науково обґрунтованих пропозицій як від науковців і практиків, так і від органів держаної влади, оскільки відсутність чіткого визначення основних понять у сфері адміністративно-правової охорони унеможлиблює їх застосування для реформування адміністративного законодавства, системи державних органів, органів місцевого самоврядування.

Загальнотеоретичним і деяким практичним аспектам проблеми адміністративно-правової охорони у своїх працях приділяли увагу такі вчені, як В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Арістова, О. Бандурка, В. Бевзенко, О. Безпалова, А. Берлач, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, В. Білоус, В. Гаращук, З. Гладун, А. Головач, С. Гончарук, І. Грищенко, Т. Гуржій, С. Діденко, П. Діхтієвський, Е. Додін,

А. Єлістратов, В. Заросило, Р. Калюжний, Н. Квасневська, В. Ковальська, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Конопльов, Б. Кормич, О. Кузьменко, А. Куліш, В. Курило, Є. Курінний, К. Левченко, В. Ліпкан, Д. Лук'янець, А. Манжула, Н. Матюхіна, Р. Мельник, Т. Мінка, С. Мосьондз, І. Назаров, В. Настюк, О. Негодченко, Н. Нижник, В. Олефір, С. Петков, М. Пихтін, А. Подоляка, Г. Пономаренко, Д. Приймаченко, О. Проневич, Т. Проценко, В. Развадовський, О. Рябченко, А. Селиванов, Р. Сербин, О. Синявська, С. Стеценко, В. Столбовий, М. Тищенко, Н. Федорук, І. Фойницький, О. Харитонova, Р. Шаповал, В. Шкарупа, М. Якимчук та ін.

Безпосередньо проблемам теорії адміністративно-правової охорони (захисту) присвячували наукові пошуки вчені-адміністративісти. Так, І. Бородін у дисертації «Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина» практично започаткував новий для вітчизняної науки правознавства напрямок «Адміністративно-правова охорона прав і свобод людини і громадянина», у якому працюють учені С. Бурда, Ю. Добромислов, І. Кравченко, А. Куц, С. Пасічніченко, К. Рудой, О. Федорчук та ін. В. Галуцько є основоположником наукового напрямку «Адміністративно-правова охорона права власності», положення якого використовували вчені Д. Андрєєв, Р. Дончук, І. Запорожець, Ф. Кіріленко, І. Кравченко, І. Личенко, Р. Саунін, О. Світличний, С. Сідак, Є. Юркова та ін. А. Подоляка заснував напрямок «Адміністративно-правова охорона громадського порядку», теоретичні положення якого успішно було використано науковцями М. Лошицьким, А. Мартишко, Ю. Нечеським, О. Ульяновим, В. Цикалевич та ін.

Також різноманітні положення адміністративно-правової охорони в певних сферах суспільного життя було розкрито вченими-адміністративістами: Т. Тихомировим – у сфері охорони здоров'я, Т. Катковою – у сфері захисту культурної спадщини. С. Ворушило, В. Книш та О. Улютіна присвятили свої наукові пошуки охороні довкілля, С. Пасічніченко і А. Куца – проблемам

адміністративно-правового захисту інвалідів, С. Бурда – адміністративно-правовому захисту учасників виборів і референдумів.

Однак вищезазначені вчені розкрили лише окремі фрагменти теорії адміністративно-правової охорони, виходячи зі специфічного вузького предмета дослідження. Вони не зосереджували своїх наукових пошуків на загальній теорії адміністративно-правової охорони, аналізували її побічно, досліджуючи більш вузькі або суміжні питання.

Наявність теоретичних прогалин у теорії вітчизняного правознавства, розрізненість (безсистемність) наукових підходів учених у галузі адміністративного права, відсутність комплексного збалансованого законодавства щодо зовнішнього закріплення норм адміністративно-правової охорони, а також незадоволеність громадян якістю свого життя і зумовили вибір теми монографії.

У роботі на основі аналізу чинного законодавства, досвіду країн Європейського Союзу, думок учених у сфері адміністративного права та практики діяльності публічної адміністрації розкрито новітню теорію адміністративно-правової охорони.

Призначається для вчених у галузі адміністративного права, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, посадових осіб публічної адміністрації, а також для всіх, хто цікавиться цією проблематикою.

З повагою О. Єщук

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

1.1 Поняття та зміст адміністративно-правової охорони

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. 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).

Багато вчених з різних галузей права розглядали у своїх працях ті чи інші аспекти правової охорони взагалі, а також адміністративно-правової охорони зокрема. Але вони, як правило, зазначали про необхідність реформування правової бази, створення нових засобів щодо адміністративно-правової охорони саме своєї суспільної цінності (право власності – В. Галуцько [1; 2; 3], право інтелектуальної власності – Є. Юркова [4], право на підприємницьку діяльність – С. Сідак [5], атмосферне повітря – С. Ворущило [6], тваринний світ – В. Книш [7], громадський порядок – М. Лошицький [9], В. Цикалевич [10], право на комп'ютерні програми – Р. Саунін [10; 11] 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.

У цьому дослідженні ми зосередимо свою увагу на теоретико-правових, філософсько-правових і лінгвістичних аспектах адміністративно-правової охорони; розкриємо механізм цього правового феномену; окреслимо особливості адміністративно-правової охорони в деяких сферах суспільного життя та сформуємо новітню модель адміністративно-правової охорони. У цьому підрозділі роботи проаналізуємо думки вчених у галузі адміністративного права на поняття та зміст адміністративно-правової охорони, визначимо межі та сформуємо понятійний апарат щодо попередження та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються публічною адміністрацією на основі норм адміністративного права, а також узагальнимо сучасне законодавство щодо цієї правової дефініції (адміністративно-правової охорони).

Перш ніж досліджувати поняття та зміст адміністративно-правової охорони, слід звернутися до філософії права, і на нашу думку це буде доречним. На слухний погляд В. Нерсисянца, різні визначення права, що становлять собою окремі напрямки конкретизації змісту принципу правової рівності, виражають одну (і єдину) сутність права. Кожне з цих визначень передбачає й інші визначення в загальному контексті принципу правової рівності. Звідси і внутрішня змістова рівноцінність таких зовні різних визначень, як: право – це формальна рівність, право – це загальна і необхідна форма волі в суспільних відносинах людей, право – це всезагальна справедливість. Адже формальна рівність також передбачає волю та справедливість [12, с. 35].

Право, за Гегелем, складається з того, що наявне буття взагалі є наявне буття вільної волі. Діалектика цієї волі співпадає з філософським конструюванням системи права як царини реалізованої волі. Поняття «право»

вживається в Гегелівській філософії в таких значеннях: 1) право як свобода (ідея права); 2) право як визначена міра і форма свободи (особливе право); 3) право як закон (позитивне право) [13, с. 15].

Узагалі слід зазначити, що філософія права є важливою складовою всієї філософської системи Гегеля. Завдання філософії права, за Гегелем, – виявити ідею права й ідею держави, і тому певна наука не має, по-перше, вивчати позитивне право, по-друге, описувати, яким має бути право (згідно з природно-правовими поглядами), отже її предмет – ідея права [14, с. 60].

Слід звернути увагу також на цінність права як здатність бути засобом для задоволення справедливих, прогресивних потреб та інтересів суспільства й окремих його членів [15, с. 33].

Сутність права – це головна, внутрішня, відносно стійка і якісна основа права, що відбиває його істинну природу та призначення в суспільстві [15, с. 33].

На слушний погляд В. Котюка, явище і сутність – філософські категорії, які використовуються для пізнання соціальних закономірностей розвитку суспільства. Аналіз «явища» як феномену дає можливість виділити й побачити зовнішні його ознаки в практичному житті, як правило, візуально. Категорія «сутність» відображає ядро, головні риси явища, які не лежать на поверхні, а потребують дослідження й застосування теоретичного абстрактного мислення [16, с. 28-29].

Людство стоїть на порозі значних змін. У період глобалізації та поступового позбавлення монополії державної влади над громадянами майбутнє будуть мати лише ті країни, які створять для людей кращі умови існування. Держави, в яких порушуються права людини та держави, влада яких проводить довгострокову популістську соціальну політику, припинять своє існування [17, с. 9].

Реформування політичної системи, що відбувається сьогодні в Україні, здійснення адміністративної реформи на підставі співвідношення інтересів держави та інтересів громадян спонукають адміністративну науку до пошуку ефективних та якісно нових шляхів урегулювання адміністративних відносин. Один зі шляхів – узгодження понятійного апарату, який використовується, та розроблення наукових категорій, які б відбивали реалії сьогодення [18].

У науці адміністративного права немає спеціальних монографічних досліджень, які б системно розкривали теорію адміністративно-правової охорони. Відповідно й не існує у вітчизняній теорії адміністративного права загально визнаного підходу до змісту та поняття адміністративно-правової охорони як провідної категорії адміністративного права, що розкриває статику й динаміку діяльності публічної адміністрації при відновленні порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

При цьому, на думку видатного вченого в галузі адміністративного права В. Аверянова, вирішальна роль у правовому регулюванні взаємин між державою і людиною належить галузі адміністративного права, норми якої мають забезпечувати конкретне застосування конституційних приписів щодо різноманітних прав і свобод громадян у їх численних стосунках з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, адже дотепер у національній доктрині адміністративного права, на жаль, переважають колишні радянські або, умовно кажучи, «неорадянські» підходи і штампи (догми). Вони аж ніяк не відбивають справжньої ролі адміністративного права як найдавнішого засобу публічно-правового регулювання відносин між публічною владою і людиною, що давно вже є загальноприйнятим стандартом у демократичних країнах світу. На слушний погляд В. Авер'янова, вирішальне значення для створення нової національної доктрини адміністративного права має переосмислення фундаментальних засад теорії адміністративного права, базове місце серед яких посідає наукове тлумачення предмета регулювання цієї

галузі права. Адже саме з огляду на свій предмет адміністративне право виокремлюється як власне самостійна галузь українського права і визначається сфера її регулятивної дії [19, с. 11].

Його повністю підтримує С. Петков, який розглядає місце адміністративного права в сучасній системі права, його концептуальний вектор і сутнісний вимір. Він слушно зазначає, що, базуючись на вивченні місця адміністративного права в сучасній системі права, слід підкреслити необхідність повної ревізії таких явищ, як галузь права й галузь законодавства та їх співвідношення на рівні науки, законодавства, навчальних дисциплін (ще в римські часи це питання вирішувалось в інституціях провідних юристів). Сутнісний вимір має полягати в їх взаємопов'язаності та взаємозалежності. У такому разі концептуальний вектор діяльності вчених, законотворців і практичних працівників має сходитись [20, с. 72].

Людиноцентристська теорія адміністративного права, в якій правам і свободам Людини відводиться основна роль, у сучасній Україні має стати домінантною в теорії адміністративно-правової охорони.

Першочергово слід вказати, що адміністративне право регулює різноманітні суспільні відносини з участю великого кола суб'єктів права, а діяльність публічної адміністрації багатовекторна та регулюється всіма галузями права, зокрема й адміністративного [21, с. 31]. Воно ставить за мету упорядковувати відносини між правлячою владою і обивателем у справах державного управління (слово «адміністративний» походить від латинського *administratio* – «управління»). Завдання адміністративного права має велике суспільне значення. Організуючи суспільство, державна влада не залишає нерегульованою жодну сферу суспільного життя, жодного якоюсь мірою важливого куточка цього життя [22, с. 22].

На погляд Р. Калюжного, В. Шкарупи, Г. Забарного, адміністративне право займає особливе місце в механізмі правового регулювання, оскільки є

необхідним і важливим інструментом управління соціальними процесами [23, с. 176].

Предмет адміністративного права є сукупністю суспільних відносин, що пов'язані з владною діяльністю суб'єктів публічної виконавчої влади з виконання законів та актів правосуддя, якщо вони не стали предметом регулювання інших галузей права в процесі укладання та виконання адміністративних договорів, а також адміністративного судочинства, утворених з метою забезпечення реалізації та захисту прав громадян, створення умов для нормального функціонування громадянського суспільства та держави [21, с.38]. Адміністративне публічне право є внутрішнім публічним правом, бо охоплює правові норми, що застосовуються до відносин між державою та юридичними особами, які не належать до іноземної держави [24, с. 5]. За нашим баченням, до предмета змісту адміністративно-правової охорони не належать питання адміністративної діяльності публічної адміністрації, що здійснюється за допомогою методів заохочення і переконання.

Відтак не викликає сумніву теза про те, що попередження правопорушень (профілактика злочинів) і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються публічною адміністрацією, є предметом адміністративного права та становлять основу розуміння адміністративно-правової охорони.

Щоб визначити поняття адміністративно-правової охорони, слід уточнити, що поняття – це форма мислення, що відображає предмети в їх суттєвих ознаках. Ознакою предмета називається те, у чому предмети схожі один з одним або чим вони один від одного відрізняються. Будь-які властивості, риси, стан предмета, які так чи інакше його характеризують, виділяють його, допомагають розпізнати серед інших предметів, складають його ознаки. Ознаками можуть бути не тільки властивості, що належать предмету; відсутня властивість (риси, стан) також розглядається як його ознака [26].

Тобто поняття адміністративно-правової охорони включає в себе властивості, основні риси та характеристику певного явища, за допомогою яких можна виокремити його з-поміж інших правових категорій.

В одному з енциклопедичних словників під терміном «судовий захист» мається на увазі сукупність процесуальних дій, які спрямовані на заперечення звинувачення чи пом'якшення звинуваченого (підсудного). Взагалі термін «захист», так як власне й «охорона», має багато різновидів [25, с. 454].

Розпочнемо з того, що, незважаючи на те, що дефініції «адміністративно-правова охорона» й «адміністративно-правовий захист» використовуються досить широко, чіткого їх розмежування не просліджується. Одним із ключових питань у дослідженнях будь-якого правового явища є питання про його зміст. Для з'ясування змісту понять «адміністративно-правова охорона» і «адміністративно-правовий захист» потрібно почати з розмежування категорій «охорона» та «захист». Ці дефініції дуже близькі за змістом, а тому іноді вживаються в юридичній літературі як тотожні слова та не мають чітких розбіжностей. Наприклад, в одному з тлумачних словників термін «захист» визначається як те, що захищає, є обороною, а термін «захищати» – охороняти, огородити від посягань, від негативних дій, від небезпеки; попередити, забезпечити від чого-небудь. Тобто виникає ситуація, коли «охорона» визначається за допомогою слова «захист», а «захист» визначається за допомогою слова «охорона». Деякі вчені розглядають поняття «охорона» і «захист» як термінологічний інструмент, який допомагає визначати одне поняття через інше [18; 27].

Так, на погляд І. Борисенко, у сучасній юридичній літературі існують різні підходи до визначення співвідношення понять «охорона» та «захист» прав: від «вузького», коли під охоронною функцією фактично розуміється здійснення захисту після фактичного порушення права, так і «широкого», коли «правова охорона може охоплювати весь комплекс засобів, що забезпечують реалізацію

закріплених правовими нормами суб'єктивних прав як в їх позитивному стані, так і у разі порушення» [28].

Особливу групу складають ті дослідники, які взагалі заперечують доцільність використання будь-якого з цих термінів. Наприклад, Т. Шубіна вважає, що термін «охорона права» не має юридичного значення і практично не застосовується в законодавстві, інакше кажучи, правове регулювання тих чи інших суспільних відносин, закріплення у правових нормах тих чи інших прав має загальнорегулятивний (неправоохоронний) характер [29, с. 17]. Дещо по-іншому розрізняє охорону захист права А. Мордовець. Охорона прав свобод, – вважає він, – є стан правомірної реалізації прав і свобод під контролем соціальних інститутів, але без їх втручання. Заходи захисту застосовуються тоді, коли здійснення права свободи важке, але права волі ще не порушені. Якщо права свободи порушені, то їх потрібно не захищати, а відновлювати [30, с. 88]. Як указує у своїх працях А. Смирнов, така точка зору дослідника бездоганна. Охорона прав свобод, слідуючи логіці автора, є не охоронною, а регулятивною функцією права. Таким чином виключається одна з функцій права, це суперечить самій суті права [31, с. 123].

У своїх працях М. Вітрук, розкриваючи особливості правового положення особистості, звертав увагу на гарантії охорони (захисту) її прав, обов'язків і законних інтересів. При цьому поняття «охорона прав» і «захист прав» ототожнювалися [32, с. 217-225]. Другий підхід полягає в тому, що «захист права» розглядається як складова більш об'ємного поняття «охорона права». Цю позицію висловлює у своїх працях більшість учених, але вони іноді здійснювали таке розмежування за різними критеріями [18].

На слушний погляд Я. Вавженчука, що розкривав схожу проблематику, але в трудовому праві, поняття «захист» та «охорона» не є чітко визначеними та розмежованими за своїм змістом та сутністю, наявними є розбіжності в самому тлумаченні зазначених понять: одні дослідники російської, української мови

вважають, що ці терміни є тотожними і можуть визначатися один через одного; інші – процес захисту включають до складу охорони як один з його складових елементів. Відповідно і в правовій сфері чіткого визначення співвідношення понять «охорона» прав та «захист» на сьогодні не існує. Аналіз багатьох точок зору та чинного законодавства, положень Конституції України, трудового законодавства, а також проекту Трудового кодексу свідчить про те, що охорона – це більш широке за своїм змістом поняття, яке може в деяких випадках включати в себе захист. Чинне трудове законодавство під охороною трудових прав розуміє комплекс заходів і засобів, за допомогою яких встановлюються трудові права, визначається порядок їх реалізації, забезпечується їхнє дотримання. Звідси чинне трудове законодавство охорону трудових прав розуміє широко, включаючи до нього і безпосередній захист трудових прав [33, с. 48].

У своїх працях Д. Кущерець, що досліджувала дещо суміжну з нами проблематику охорони та захисту майнових прав у сфері договірного права України, зазначає, що охорона відтворює статику договору, є лише засоби контролю та попередження порушень. Захист – це активна фаза, яка виникає після дій сторони, яка порушила умови договору. Тому охорона майнових прав завжди є активною фазою з точки зору інформативності приписів чи застережень у кожному договорі. У цей час категорія захисту майнових прав є пасивною. Набуваючи активності, вона одночасно робить пасивною охоронну функцію договору [34, с. 16].

Стосовно того, що одночасне вживання вказаних понять певним чином ускладнює не тільки усвідомлення процесів, що відбуваються в межах їхнього змісту, але й перешкоджають належній реалізації прав, уже наголошувалося в юридичній літературі, унаслідок чого було запропоновано взагалі відмовитися від одного з термінів: «законодавець не проводить чіткого розрізнення між цими двома термінами («захист» та «охорона»). З огляду на це, застосування

цих двох термінів у законодавстві та їх довільне тлумачення науковцями певним чином заплутує правозастосовну практику та спричиняє плутанину в термінологічному апараті юридичної науки [33, с. 48].

На погляд Р. Максимовича, проаналізувавши терміни «захист» і «охорона», потрібно зазначити, що спільним для них є правова природа і конституційний пріоритет, у першу чергу людина і громадянин, а також діяльність держави і її структур, які направлені на забезпечення законності. Головна відмінність полягає у функціональному призначенні, а саме об'єктом захисту є права людини, а охорони – діяльність, яка передбачає охорону закону, тобто захист закону [35, с. 105-106].

Відтак у межах нашої праці доречним вважаємо підтримати думку, за якою поняття «охорона» є більш широким порівняно з поняттям «захист» і охоплюється першим [28]. Правову охорону слід розглядати не тільки як установлення юридичних засобів, спрямованих на реалізацію суб'єктивного права та запобігання його порушенню, але і як правове регулювання правовідносин. Дійсно, норми про захист прав складають лише певну частину охоронних норм, до яких належать запобігання порушенням, і ті, що встановлюють імперативний механізм їх реалізації [36, с. 62].

Додамо, що адміністративні правовідносини мають яскраво виявлений імперативний характер. У той же час існують і окремі горизонтальні відносини, зокрема й адміністративно-договірного характеру, які в адміністративному праві мають чітко виражений допоміжний і тимчасовий характер [37, с. 588]. Регулюючи публічні відносини, адміністративне право переслідує дві основні мети. З одного боку, воно визначає межі можливого втручання правлячої влади у сферу особистої самодіяльності громадян; з іншого – визначає ставлення громадян до позитивної діяльності самої державної влади [1, с. 64-65].

Таким чином, адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, який 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 публічною адміністрацією на основі визначених засад і за допомогою адміністративного інструментарію.

Більш детально співвідношення юридичних понять «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий захист» ми розглянемо в підрозділі 2.3 «Лінгвістичні аспекти адміністративно-правової охорони».

Слід додати, що в кожному правовому середовищі право виконує відповідні функції, проте їх «регулювальна» або «охоронна» дія є різною в різних суспільствах та різних хронологічних межах. Тому право, як найбільш дієвий регулятор суспільних відносин, вирізняється також своїм функціональним навантаженням, у якому домінують або регулятивні, або охоронні властивості. Ефективність правового регулювання серед багатьох чинників не в останню чергу зумовлюється результативністю правового впливу – правовими функціями [38, с. 44-45].

Якщо розглядати функції права як напрямки його впливу на соціум, то щодо адміністративного права увага має бути звернена на той тип правових відносин, який підпадає під дію адміністративних норм. Розвиток демократичних ідей і їх втілення в діяльності держав зміщують акцент розуміння адміністративних правовідносин з виключно виконавчо-розпорядчих, а також внутрішньоорганізаційних на такі, що мають «сервісний» або ж «сервісний» характер. Регулятивна й охоронна функції мають бути спрямовані на створення сприятливих умов ефективної реалізації прав обов'язків суб'єктів адміністративно-правових відносин [39, с. 62]. Реалізацію охоронної функції необхідно розуміти як явище, яке складається із закріплення на законодавчому рівні заходів юридичної відповідальності за адміністративні правопорушення, а

також визначення та ефективності правозастосовчої діяльності з притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності [39, с. 67].

На слушний погляд А. Колодія та А. Олійника, регулятивна функція спрямована на врегулювання суспільних відносин шляхом закріплення бажаної поведінки в тих чи інших галузях чи інститутах права. Охоронна функція спрямована на охорону відповідної системи суспільних відносин, на забезпечення їх недоторканності з боку правопорушників, на недопущення правопорушень, зменшення або усунення їх із повсякденного життя [38, с. 29 - 30].

У своїх працях В. Копейчиков відносить охоронну функцію права до спеціальноюридичних. Охоронна функція спрямована на захист позитивних суспільних відносин шляхом усунення соціально шкідливих і небезпечних діянь людей і їх об'єднань, відновлення порушених прав суб'єктів [41, с. 111].

Відтак адміністративно-правова охорона є такою, що деякою мірою пов'язана з охоронною функцією права, проте не тотожна їй, адже до предмета адміністративно-правової охорони належать питання попередження порушеного права, а за класичним правилом охоронна функція права включається в дію вже після порушення певного нематеріального чи матеріального блага особи.

Стосовно співвідношення захисту та охорони прав аналіз чинного законодавства свідчить, що ці терміни вживаються поряд, але здебільшого мають різне значення. Так, у Конституції України поняття «охорона» вживається в контексті «охорона праці, охорона громадського порядку, охорона здоров'я, охорона звання Президента, охорона прав і свобод» тощо; «захист» – «захист Вітчизни, державних символів, прав, свобод, професійних інтересів, суверенітету, територіальної цілісності» тощо [42; 33, с. 45-46].

У чинних законах України, які регулюють охорону певних об'єктів (наприклад, охорона культурної спадщини, охорона прав на винаходи та корисні моделі), у структурі окремим розділом йде «Захист прав» (у Законі

України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі»), «Захист традиційного характеру середовища та об'єктів культурної спадщини» (у Законі України «Про охорону культурної спадщини»). Закони, що регламентують порядок охорони певних об'єктів, містять як норми, що встановлюють правила поведінки суб'єктів щодо охоронюваного об'єкта, так і порядок захисту цих об'єктів від протиправної поведінки та посягань. Водночас закони, що регулюють питання захисту (прав споживачів, економічної конкуренції, населення від інфекційних хвороб тощо), за своїм змістом спрямовані на регламентацію порядку дій суб'єктів права з метою недопущення порушення гарантованих прав, максимального усунення можливостей такого порушення або порядку відновлення порушених прав шляхом закріплення відповідних прав, повноважень цих суб'єктів та органів державної влади, громадських організацій тощо [42; 33, с. 45-46].

На наш погляд, правова охорона та охорона прав не є тотожними поняттями: правова охорона – це абстрактна, правотворча і правозастосовна діяльність, здійснювана за допомогою норм права та в межах правових норм; охорона прав – це діяльність з дотримання прав і свобод, убезпечення їх від посягань [42; 33, с. 45-46].

Зміст адміністративно-правової охорони за методами адміністративної діяльності публічної адміністрації (застосування заходів адміністративного примусу) поділяється на три рівні: перший рівень адміністративно-правової охорони здійснюється публічною адміністрацією в процесі запобігання та попередження правопорушень: адміністративно-попереджувальна охорона або адміністративно-правова охорона в найвужчому розумінні; другий рівень адміністративно-правової охорони здійснюється публічною адміністрацією під час відновлення порушеного права: адміністративно-правовий захист, або адміністративно-правова охорона у вузькому розумінні; третій рівень – поєднання адміністративно-правової охорони першого і другого рівнів, коли

публічна адміністрація комплексно здійснює попередження та відновлення порушеного права: адміністративно-правова охорона в широкому розумінні.

1.2 Методологія аналізу адміністративно-правової охорони

Оптимізація системи заходів щодо забезпечення належного рівня законності та правопорядку в державі, захисту прав і свобод людини та громадянина є невід'ємною умовою становлення України як дійсно демократичної, соціальної, правової держави. Відповідно до ст. 3 Конституції України саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Отже, на державу та її відповідні органи покладається обов'язок визнання прав і свобод людини та громадянина, створення умов для їх практичного дотримання та гарантування захисту, що досягається в результаті реалізації державою правоохоронної функції [43, с. 6].

Для успішного вирішення цих завдань і пов'язаних з ними теоретичних проблем необхідна подальша інтенсивність розроблення методів пізнання держави і права. У сучасних умовах, що характеризуються всебічним розгортанням досліджень у сфері методології правової науки, посилюється значення робіт узагальнювального характеру, спрямованих на вивчення досвіду застосування конкретних методів пізнання держави та права і виявлення сукупності методів правової науки у всьому різноманітті їх зв'язків і залежностей. Як справедливо відзначається в філософській літературі, систематизація методів, розроблення принципів, їх взаємозв'язки є одним із основних завдань вчення про методологію [44; 45, с. 3].

Відтак наукове розроблення питань методології аналізу адміністративно-правової охорони є одним зі шляхів удосконалення методів пізнання держави і права.

Більше того, в умовах сьогодення дуже важливо мати уявлення про методологію та методи наукової творчості, оскільки саме на перших кроках оволодіння навичками наукової роботи найбільше виникає питань саме методологічного характеру. Передусім бракує досвіду у використанні методів наукового пізнання, застосуванні логічних законів і правил, нових засобів і технологій. Тому є сенс розглянути ці питання докладніше [46].

Насамперед зазначимо, що кожен новий етап у прогресуванні розвитку науки ознаменований подальшим зростанням значення методологічного порядку [47]. Одним із багатьох свідчень цього є поворот до інтенсивної розробки проблем методології, який характерний нині майже для всіх галузей наукового знання. Така інтенсивність пояснюється насамперед потребами більш глибокого проникнення і всебічного пізнання складних процесів суспільного буття і перспектив його перетворення. І це звернення науки до пізнання самої себе є характерною тенденцією її сучасного поступового розвитку [48, с. 21].

З цього слідує, що методологічні аспекти вивчення будь-якого явища, зокрема й адміністративно-правової охорони, є фундаментом здійснення якісного, більш глибокого та перспективного віднайдення істинності в межах з'ясування сутності конкретного буття та основ його існування.

Дослідженням методології наукового пізнання, що має, певно, настільки ж давню історію, як і сама наука, у сучасній науковій літературі надається особливого значення. Загальновизнано, що наукова революція кінця XIX – початку XX століття породила безпрецедентний спалах інтересу до науки як феномену культури, ініціювала масштабні зусилля наукової спільноти з осмислення власних законів наукової діяльності, її ролі в культурі і суспільстві. Одним із принципових результатів було розгорнення наукових досліджень формування стійких уявлень про методологію науки як відносно самостійного «понаддисциплінарного» підходу до проблемам наукового пізнання [49, с.4].

Визначаючи шлях мислення до істини і забезпечуючи цей рух відповідними засобами, методологія разом із тим сама є результатом наукового пошуку, не менш важливим і цінним, ніж вже отримані з її допомогою інші онтологічні знання. Пізнання орієнтовано на постійне збільшення наукового знання. Сказане передбачає насамперед з'ясування того, чим є методологія. Це поняття виявилось в нашій літературі розмитим і вельми суперечливим. Здавалося б, суворості в розумінні цього феномену має додати філософія, але, на жаль, цього не сталося. Тим часом визначення поняття методології та її місця в системі наукового знання буде сприяти успіху дослідницької діяльності. У наш динамічний час, в умовах усе більш ускладнених процесів суспільного розвитку, переплетення матеріальних і духовних, економічних та соціальних, політичних і правових чинників необхідно з винятковою увагою підходити до вивчення відповідних об'єктів, явищ і процесів, мати чітке уявлення про направлення дослідницького пошуку [48, с. 23].

Відтак методологія аналізу адміністративно-правової охорони має на меті сформулювати чітке уявлення про направлення дослідницького пошуку в межах предметно-об'єктного кола зв'язків.

Прийнято вважати, що методологічні дослідження, незмінно актуальні вже в силу самої сутності науки, набувають особливої гостроти і значущості в періоди корінних перетворень суспільства. Ця теза інтерпретувалась і в юридичній науці [50]. Однак важливо звернути увагу на ту обставину, що в ці періоди будь-яка методологічна проблематика може конструктивно досліджуватися тільки за умови розгорнутого звернення науки до своїх філософських підстав, досягнення методології сучасного наукового пізнання, осмислення свого місця в системі наук і її ролі в соціокультурній ситуації [51; 49, с. 58].

Одні автори ототожнюють методологію із загальнотеоретичними проблемами будь-якої науки, інші – з філософією; треті – з діалектикою;

четверті – з історичним матеріалізмом; п'яті вважають, що методологія – це самостійна приватна наука, що не збігається з філософією; шості вважають, що вона становить собою не метод (і не суму методів), а вчення, теорію, науку про метод і методи [48, с. 87].

Однак, як відомо, одна з найбільш поширених точок зору зводиться до ототожнення методології з філософією [52]. Звичайно ж, філософія є «душею» методології, її ядром, оскільки постає не тільки як метод пізнання природи, суспільства і мислення, а й як загальнотеоретична основа будь-якого дослідження [53, с. 72]. У філософії в найбільш узагальненій формі і в концентрованому вигляді виражено єдність теорії та методу. І саме ця властивість філософії детермінує її органічний і глибокий зв'язок з усіма іншими науками. «Філософські категорії, – пише П. Копнін, – необхідні тій чи іншій області знання саме тому, що кожна конкретна наука сама, на основі свого власного досвіду їх виробити не може» [54, с. 52]. Це однак не зовсім так, оскільки конкретні науки, як свідчить досвід, можуть виробляти і фактично створюють такі категорії, які досягають філософського рівня. Але справа не тільки в цьому. Філософські категорії, узагальнюючи пізнавальний досвід усіх наук, привносять в кожен конкретну науку методологічні знання всіх наук в їх синтезованому вигляді і тим самим примножують пізнавальні можливості як науки в цілому, так і окремої її галузі. Інтегрування наукових знань дозволяє філософії створити загальну наукову картину світу, яка є світоглядним фундаментом усіх природних, технічних і суспільних наук, тим самим виконуючи методологічну функцію в пізнанні їх спеціальних, специфічних об'єктів [48, с. 23-24].

Відтак основою методології аналізу адміністративно-правової охорони є онтологічні, гносеологічні та евристичні філософські постулати буття, пізнання та вдосконалення адміністративно-правової охорони, а також концепції та основоположні принципи як права, так і діяльності публічної адміністрації.

Саме поняття «методологія», орієнтуючись на наукові думки, можна визначити як: систему визначених способів і прийомів, застосовуваних у тій або іншій сфері діяльності (у науці, політиці, мистецтві і т. ін.); учення про цю систему, загальну теорію методу, теорію в дії [55, с. 19]; вчення про правила мислення в процесі створення теорії науки; учення про науковий метод пізнання або як систему наукових принципів, на яких ґрунтується дослідження і вибір сукупності пізнавальних способів, методів і прийомів; теорію методів дослідження, створення концепцій; систему знань про теорію науки або про систему методів дослідження [56, с. 4-5]; складну, динамічну, цілісну, субординовану систему способів, прийомів, принципів різних рівнів, сфер дії, спрямованості, евристичних можливостей, змістів, структур [49, с. 25]; систему підходів і методів, способів і засобів наукового дослідження, а також учення (теорія) про їх використання при вивченні державно-правових явищ (методологія юридичної науки) [57; 58, с. 89].

Вона виконує такі функції: визначає способи здобуття наукових знань, які відображають динамічні процеси та явища; направляє, передбачає особливий шлях, на якому досягається певна науково-дослідницька мета; забезпечує всебічність отримання інформації щодо процесу чи явища, що вивчається; допомагає введенню нової інформації до фонду теорії науки; забезпечує уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці; створює систему наукової інформації, яка базується на об'єктивних фактах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання. Ці ознаки поняття «методологія», що визначають її функції в науці, дають змогу зробити такий висновок: методологія – це концептуальний виклад мети, змісту, методів дослідження, які забезпечують отримання максимально об'єктивної, точної, систематизованої інформації про процеси та явища [46].

Як бачимо, досить розгалуженою є система знань і поглядів на трактування терміна «методологія», проте шляхом аналізу та синтезу їх думок, а

також розуміючи, що «аналіз» – це поділ об’єкта на складові частини з метою їх самостійного вивчення [59, с. 30; 58, с. 90], можна вважати, що методологія адміністративно-правової охорони – це учення про загальнонаукові, філософські, загальнологічні та спеціальноюридичні методи наукового пізнання щодо перетворення відомих ідей, теорій, принципів та відомого адміністративного інструментарію адміністративної діяльності публічної адміністрації на новітню вітчизняну теорію адміністративно-правової охорони.

Нині розрізняють фундаментальні, загальнонаукові принципи, що становлять власне методологію, конкретнонаукові принципи, які лежать в основі теорії тієї чи іншої дисципліни або наукової галузі, і систему конкретних методів і технік, застосовуваних для виконання спеціальних дослідних завдань [56, с. 4]. Натомість П. Рабінович вважає, що до складу методології входять: філософсько-світоглядні підходи (матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний, визнання чи заперечення об’єктивних соціальних, зокрема державно-правових, закономірностей і можливості їх пізнання, здобуття істинних знань щодо них); загальнонаукові методи, тобто такі, що використовуються в усіх або в більшості наук; групові методи, тобто такі, що застосовуються лише в певній групі наук. Учений вважає, що названі групи методів потрібні для проведення повноцінного, усебічного, завершеного державно-правового дослідження: кожна з них може перебувати на якомусь етапі, а тому методологія має бути множинною, плюралістичною [57; 60, с. 45].

У цілому методологію аналізу адміністративно-правової охорони можна поділити на певні логічно пов’язані між собою складові щодо виявлення об’єкта та формування предмета дослідження на основі філософських методів наукового пізнання, використання наукової літератури та джерел і пам’яток права й емпіричного матеріалу, визначення основних завдань, висунення гіпотез та їх доведення через використання системи загальних і формування спеціальних методів наукового пізнання, узагальнення, формування висновків і

практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства та адміністративної діяльності публічної адміністрації в аналізованій сфері.

Інтерпретація методу правознавства як сукупності методів окремих юридичних наук практично ґрунтується на констатації суцього, того, що дається в безпосередньому спостереженні. Тому зв'язки між цілим – методом правознавства – і його частинами – методами окремих юридичних наук – зводяться до кількісних відносин. Таке розуміння методу правової науки не розкриває сутнісних, стійких зв'язків між цілим і його компонентами, не несе корисного навантаження ні в теоретичному, ні в методологічному плані. У зв'язку з цим безумовно правий А. Васильєв, який застерігає про «розширення визначення методології правознавства в змістовному плані, бо воно все одно не відобразить різноманіття уявлень про методи, що застосовуються в різних галузях правових знань» [61, с. 5; 45, с. 8].

Загалом метод (гр. *metodos*) у широкому розумінні слова – «шлях до чого-небудь», спосіб соціальної діяльності в будь-якій її формі, а не лише в пізнавальній. Проте не слід зводити весь арсенал методів до раціонального, оскільки існують ще й інші засоби та прийоми пізнання. Проблема методу завжди була й залишається в центрі уваги філософської та наукової думки й обговорюється в рамках різноманітних вчень. Метод (у тій чи іншій формі) зводиться до сукупності визначених правил, прийомів, способів, норм пізнання і діяльності. Він є системою принципів, вимог, які орієнтують суб'єкта на вирішення конкретного завдання, досягнення результатів у певній сфері діяльності. Метод дисциплінує пошук істини, дозволяє зекономити сили і час, рухатись до мети найкоротшим шляхом, регулюючи пізнавальну та інші форми діяльності людини [62, с. 211].

Таким чином, найбільш слушні методи дослідження адміністративно-правової охорони – це способи пізнання суспільних відносин у сфері попередження та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів

фізичних та юридичних осіб, які здійснюються публічною адміністрацією на основі норм адміністративного права.

Однак методологічні погляди і методи знаходять пізнавальну силу лише в тому разі, якщо вони «переведені» на конкретні установки і вимоги, зумовлені природою самого об'єкта пізнання. Але справа не тільки в цьому. Помилковим є також уявлення, ніби використання одного методу філософії цілком достатньо для пізнання досліджуваного об'єкта. Філософські методи діють не ізольовано один від одного, а «всі разом», кожен метод «висвітлює» то одну, то іншу сторону, рису, особливість досліджуваного об'єкта, а в єдності – його цілісність як у генетичному, історичному, так і в субстанціональному, змістовному, функціональному сенсі. Це означає, що при дослідженні того чи іншого об'єкта треба переходити від одного методу до іншого, від «монометоду» – до «поліметодів» [48, с. 50-51].

Слід наголосити, що кожен метод розробляється в межах певної теорії, яка тим самим є його необхідною передумовою. Ефективність, сила кожного методу зумовлена змістовністю, глибиною, фундаментальністю теорії. У свою чергу метод розгортається в систему і використовується для подальшого заглиблення й розгалуження знання та його матеріалізації [62, с. 211].

За нашим баченням, теорія адміністративно-правової охорони концептуально орієнтована на попередження та відновлення прав і свобод людини й громадянина, тому невід'ємною складовою методології дослідження є міжнародно-правові акти з прав людини. Провідним серед них є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

У юридичній літературі зв'язки методів розглядаються переважно шляхом їх класифікації. Частіше всього, методи діляться за сферою їх застосування на загальні, діалектико-матеріалістичні, методи, загальні для наук, але спеціальні щодо загального права і приватноправові методи [63, с. 2].

Дискусійним в юридичній літературі є питання про поняття системи приватноправових методів правознавства. Завдання, що стоїть перед ученими-юристами, – знайти прийоми, значення яких обмежувалося б тільки правовою сферою, виявилось досить складним. Усі методи, що застосовуються в пізнанні правових явищ, мають місце і в інших соціальних науках. Тому одні вчені вважають, що до таких методів входять деякі спеціальні і навіть логічні методи. Однак найчастіше до приватноправових методів відносять формально-логічний метод тлумачення права і порівняльно-правовий метод [45, с. 10].

Досить поширеним є поділ основних типів методів за двома ознаками – мети і способу реалізації. За першою ознакою виділяються так звані первинні методи, що використовуються з метою збору інформації, вивчення джерел, спостереження, опитування та ін., та вторинні методи, що використовуються з метою обробки та аналізу отриманих даних – кількісний та якісний аналіз даних, їх систематизація, шкалювання та ін.

За ознакою способу реалізації розрізняють такі види методів: логіко-аналітичні, візуальні, експериментально-ігрові. До перших належать традиційні методи дедукції та індукції, що різняться вихідним етапом аналізу. Вони доповнюють один одного і можуть використовуватися з метою верифікації – перевірки істинності гіпотез і висновків. Візуальні, або графічні, методи – графіки, схеми, діаграми, картограми та ін. – дають змогу отримати синтезоване уявлення про досліджуваний об'єкт і водночас наочно показати його складові, питому вагу, причинно-наслідкові зв'язки, інтенсивність розподілу компонентів у заданому об'ємі. Ці методи тісно пов'язані з комп'ютерними технологіями. У прикладних аспектах гуманітарних наук доцільно використовувати математичні методи. Вони відіграють важливу роль при обробці статистичних даних, моделюванні [46].

Таким чином, найбільш слухними методами дослідження адміністративно-правової охорони є загальнофілософські, загальнонаукові,

логічні та спеціально-юридичні методи наукового пізнання державно-правової дійсності.

Тож розглянемо більш детально деякі із них:

1. Діалектичний метод. Можна стверджувати, що діалектику як метод пізнання започаткував Сократ. Зокрема він називав діалектикою метод визначення (формування) понять, що мали відображати сутність речей, тобто те загальне, що є, на думку Сократа, незмінним «законом» для одиничних виявів речі [64, с. 97; 65, с. 26].

Цей метод можна використати практично в усіх розділах монографії: базуючись на трьох основних законах діалектики (законі взаємного переходу кількісних змін у якісні, законі єдності та боротьби протилежностей і законі заперечення-заперечення), є доречним будування більшості положень наукової новизни верхнього наукового щабля «уперше», а саме щодо негативного формування змісту адміністративно-правової охорони (підрозділ 1.2), обґрунтування сутності застосування Збройних сил України й інших формувань у здійсненні адміністративно-правової охорони в умовах надзвичайного режиму АТО (підрозділ 1.3), розкриття онтологічних, гносеологічних чинників, лінгвістичних засад адміністративно-правової охорони (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3), обґрунтування змін і доповнень до чинного законодавства, формування комплексної теорії адміністративно-правової охорони та моделі її ефективності (підрозділи 5.1, 5.2).

2. Системно-структурний метод, який припускає, що всі державно-правові явища розглядаються як елементи систем. Право, держава, їх структурні підрозділи є відкритими системами, що складаються з систем нижчого порядку і належать до ширших систем. Так, первинна частка права – його норма – є частиною цілісної системи права; система права – частиною правової системи держави. Норму права можна пізнати лише в тісному логічному зв'язку з іншими нормами; систему права – у зв'язку з елементами правової системи:

законодавством, правосвідомістю, правовою культурою та ін. Найчастіше системно-структурний метод дозволяє досягнути взаємодію держави і права як комплексний процес з усіма його проявами, простежити зв'язки між причиною і наслідком у державно-правових явищах [66].

Цей метод дозволяє здійснити комплексне дослідження адміністративно-правової охорони як єдиного цілісного комплексного утворення, зокрема щодо розкриття змісту, механізму, законодавчого регулювання, теорії адміністративно-правових відносин, формування теорії та ефективності адміністративно-правової охорони (підрозділи 1.1, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 5.1, 5.2, 5.4).

3. Соціологічний метод, який полягає в дослідженні права не на рівні абстрактних категорій, а на підставі конкретних соціальних фактів. Соціологічний метод містить у собі такі засоби, як аналіз статистичних даних і різного роду документів, соціально-правовий експеримент, опитування населення і т. ін. Наприклад, засоби аналізу письмових документів (звітів, службових записок тощо) забезпечують достовірність знань про події, факти, необхідні для дослідника [66].

За його допомогою було здійснено соціологічне опитування осіб з метою виявлення конкретних соціальних фактів.

4. Методи аналізу й синтезу. У філософському розумінні аналіз і синтез є методами пізнання дійсності. Сутність аналітичного методу пізнання полягає в поділі (реальному чи мисленому) цілого на частини, у поданні складного у вигляді сукупності простіших компонентів і дослідженні властивостей цих компонентів. Потім знання про частини агрегуються в знання про систему в цілому. Але при поділі системи в процесі аналізу можуть втрачатися суттєві властивості як самої системи, так і окремих відділених від неї частин. Це зумовлено такими важливими властивостями систем, як цілісність та емерджентність [67].

У межах нашої наукової роботи вони дозволяють проаналізувати праці вчених-юристів і науковців з інших галузей науки, виявити теорії, ідеї, концепції, а також форми, засоби й адміністративні процедури та після критичного аналізу, виділення слухних для дослідження елементарних складових розробити з них новітні чинники адміністративно-правової охорони засадничого та інструментарного характеру (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 3.1, 3.4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 5.3).

5. Логіко-семантичний метод, який сприяє визначенню понять за допомогою аналізу його ознак, відношень між мовними висловами та дійсністю. Наприклад, цей метод допомагає визначенню понятійного апарату, що застосовується у дослідженні [68]. Його можна використовувати під час дослідження різноманітних поглядів учених щодо тих чи інших правових феноменів, особливостей адміністративно-правових відносин (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 5.1, 5.2, 5.3).

6. Описово-аналітичний метод. Загалом описовий метод з такими його прийомами, як компонентний аналіз, лінгвістичний експеримент, інваріантний аналіз, внутрішньомовне зіставлення, використовують під час аналізу системи засобів вираження первинних функцій семантичного поля та для наочного аналізу іменникових синтагм. Описовий із застосуванням прийомів зовнішньої та внутрішньої інтерпретації є засобом дослідження стилістичних характеристик номінації. Він передбачає безпосереднє спостереження, аналіз, класифікацію і зіставлення мовних засобів. Описовий та проблемний аналіз культурологічної, лінгвофілософської, психологічної літератури використовується в розгляді культурно-типологічних особливостей поняття числа та його специфіки в історії російської культури. Описовий метод включає в себе спостереження і класифікацію емпіричного матеріалу. А ось для ідентифікації отриманих шляхом суцільної вибірки фактів контекстної реалізації значення застосовується описово-аналітичний метод, який також

корисний для накопичення, систематизації та виявлення закономірностей функціонування мовних одиниць у тексті [69].

Цей метод можна застосовувати для аналізу та характеристики сучасних юридичних праць, присвячених дослідженню адміністративно-правової охорони (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1, 3.3).

7. Формально-догматичний (юридико-технічний) метод, який припускає вивчення права як такого, у «чистому вигляді», поза зв'язком з економікою, політикою, мораллю та іншими соціальними явищами. Його призначення полягає в аналізі чинного законодавства і практики його застосування державними органами, у виявленні зовнішніх, очевидних аспектів правових явищ без проникнення у внутрішні сутнісні сторони та зв'язки. Він здійснюється за допомогою формально-логічних прийомів: аналізу і синтезу, індукції та дедукції, абстракції та інших, що сприяють встановленню зовнішніх ознак правових явищ, їхніх відмінностей одне від одного, вироблення понять та їх визначень у стислих формулах. Прикладами можуть бути поняття «суб'єкт права», «нормативний акт», «гіпотеза», «санкція», «дієздатність», «правоздатність» тощо [67].

Формально-догматичний метод використовувався для дослідження чинного вітчизняного і міжнародного законодавства й практики його застосування суб'єктами публічної адміністрації та іншими суб'єктами адміністративного права (підрозділи 1.1, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 5.3, 5.4).

8. Метод порівняльного правознавства, який припускає зіставлення юридичних понять, явищ і процесів і виявлення між ними схожості та відмінностей. Порівняння дозволяє класифікувати державно-правові явища, з'ясувати їх історичну послідовність, генетичні зв'язки між ними. Використання порівняльного методу в правовій сфері призвело до формування відносно самостійної науки – порівняльного правознавства (порівняння сучасних

правових систем світу), а в державній сфері – порівняльного державознавства [67]. Цей метод забезпечує виявлення й узагальнення міжнародних стандартів у сфері адміністративно-правової охорони (підрозділ 5.4).

9. Аксиоматичний метод (один із способів дедуктивної побудови наукових теорій, у межах якого: а) формулюється система основних термінів науки; б) з цих термінів утворюється деяка безліч аксіом (постулатів) – положень, які не потребують доказів і є вихідними, з яких виводяться всі інші твердження цієї теорії за певними правилами; в) формулюється система правил виводу, що дозволяє перетворювати вихідні положення і переходити від одних положень до інших, а також вводити нові терміни (поняття) в теорію; г) здійснюється перетворення постулатів за правилами, що дає можливість з обмеженого кола аксіом отримувати безліч доказових положень – теорем [70, с. 30]. Мова йде про безпосереднє вдосконалення вже наявних чи створення нових трактувань певних термінів в аналізованій нами сфері [60, с. 49].

10. Методи правотворчості і юридичної техніки дозволяють здійснити вдосконалення концептуальних засад і сформулювати конкретні пропозиції щодо законодавства в аналізованій сфері (підрозділи 4.4, 5.4).

11. Методи граматичного розгляду та тлумачення правових норм сприяли виявленню прогалин й інших недоліків законодавства щодо адміністративно-правової охорони, формуванню пропозицій щодо його вдосконалення та позитивної трансформації (підрозділи 1.3, 3.2, 3.3, 3.4, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 5.1, 5.3, 5.4).

Окрім того можна використати такі методи, як абстрагування, ідеалізація, узагальнення, моделювання, а також історико-правовий.

Після розкриття найбільш слушних методів дослідження адміністративно-правової охорони є можливість сформулювати етапи здійснення нашого наукового дослідження.

На першому етапі необхідно виявити загальнонаукові засади та сформувавши методологію адміністративно-правової охорони, зокрема:

- сформувавши поняття та розкрити зміст адміністративно-правової охорони визначивши межі та розкривши понятійний апарат щодо попередження та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються публічною адміністрацією на основі норм адміністративного права;

- розкрити методологію адміністративно-правової охорони шляхом визначення сукупності прийомів дослідження, формування вчення про методи пізнання та перетворення суспільних відносини в аналізованій сфері;

- виявити спеціальні принципи адміністративно-правової охорони.

Другий етап передбачає з'ясування філософських і лінгвістичних аспектів адміністративно-правової охорони. Необхідно:

- розглянути онтологічні підходи до розкриття юридичної природи адміністративно-правової охорони описавши сутність буття при здійсненні адміністративно-правової охорони;

- виявити гносеологію адміністративно-правової охорони з'ясувавши філософсько-правові проблеми пізнання істинної юридичної природи адміністративно-правової охорони;

- розкрити лінгвістичні аспекти адміністративно-правової охорони, розкривши лінгвістичні чинники щодо уточнення понятійного апарату з використанням англійської мови.

Третій етап передбачає формування теорії взаємопов'язаних правових елементів, що забезпечують попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб на основі норм адміністративного права з використанням адміністративного інструментарію. Тут потрібно:

– сформувати поняття і елементи механізму адміністративно-правової охорони шляхом формування сукупності правових засобів, за допомогою яких здійснюється правова охорона суспільних відносин у сфері адміністративного права;

– проаналізувати та здійснити класифікацію джерел адміністративного права, які здійснюють законодавче регулювання адміністративно-правової охорони;

– сформувати теорії адміністративно-правових відносин охорони;

– з'ясувати юридичну природу форм і методів адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони шляхом аналізу теоретичних положень щодо адміністративного інструментарію діяльності публічної адміністрації при здійсненні адміністративно-правової охорони.

Четвертий етап передбачає розкриття специфіки реалізації адміністративно-сервісних і виконавчо-розпорядчих повноважень адміністративно-правової охорони публічною адміністрацією в найбільш проблемних сферах суспільного життя. Необхідно:

– дослідити адміністративно-правову охорону державного кордону;

– розкрити адміністративно-правову охорону здоров'я через специфіку попередження захворювань і створення публічною адміністрацією сприятливих умов для відновлення працездатності населення;

– визначити адміністративно-правову охорону в інформаційному суспільстві шляхом аналізу засад та адміністративного інструментарію протидії посяганням на інформаційний ресурс, який становить значну цінність для національної безпеки держави та суспільства в цілому;

– схарактеризувати адміністративно-правову охорону культурної спадщини;

– розкрити визначальні риси адміністративно-правової охорони довкілля в контексті охорони живих і неживих об’єктів, що природно існують на території України.

На п’ятому етапі потрібно сформулювати сукупність висновків, що відображають правову модель адміністративно-правової охорони, зокрема необхідно:

– сформулювати новітню модель адміністративно-правової охорони через недопущення порушення та відновлення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

– визначити ефективність адміністративно-правової охорони шляхом формування теоретичних положень і визначення критеріїв співвідношення мети й реальних досягнень адміністративно-правової охорони;

– з’ясувати міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони шляхом аналізу основних міжнародних нормативно-правових актів, які засновані на консенсусі країн-учасниць ООН та ЄС, що встановлюють для загального й неодноразового використання правила стосовно відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

– сформулювати позиції та рекомендації щодо вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правової охорони, запропонувавши концептуальні засади щодо змін і доповнень до чинного законодавства, а також деякі конкретні положення стосовно підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації, яка здійснює відновлення (чи попередження посягання) прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб за допомогою адміністративного інструментарію.

Викладене вище дає можливість сформулювати такі висновки щодо методології аналізу адміністративно-правової охорони:

– наукова розробка стосовно питань методології аналізу адміністративно-правової охорони є одним зі шляхів удосконалення методів пізнання держави і права;

– методологічні аспекти вивчення будь-якого явища, зокрема й адміністративно-правової охорони, є фундаментом здійснення якісного, більш глибокого та перспективного віднайдення істинності в межах з'ясування сутності конкретного буття та основ його існування;

– методологія аналізу адміністративно-правової охорони має на меті сформулювати чітке уявлення про спрямування дослідницького пошуку в межах предметно-об'єктного кола зв'язків;

– методологія адміністративно-правової охорони – це учення про загальнонаукові, філософські, загальнологічні та спеціальноюридичні методи наукового пізнання щодо перетворення відомих ідей, теорій, принципів та відомого адміністративного інструментарію адміністративної діяльності публічної адміністрації на новітню вітчизняну теорію адміністративно-правової охорони;

– у цілому методологію аналізу адміністративно-правової охорони можна поділити на певні логічно пов'язані між собою складові щодо виявлення об'єкта та формування предмета дослідження;

– теорія адміністративно-правової охорони концептуально орієнтована на попередження та відновлення прав і свобод людини й громадянина, тому невід'ємною складовою методології дослідження є міжнародно-правові акти з прав людини. Провідною серед них є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод;

– найбільш слушні методи дослідження адміністративно-правової охорони – це способи пізнання суспільних відносин у сфері попередження та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які здійснюються публічною адміністрацією на основі норм

адміністративного права. Ними є загальнофілософські, загальнонаукові, логічні та спеціальноюридичні методи наукового пізнання державно-правової дійсності, зокрема: діалектичний метод; системно-структурний метод, соціологічний метод; методи аналізу й синтезу; логіко-семантичний метод; описово-аналітичний метод; формально-догматичний метод; метод порівняльного правознавства; аксіоматичний метод; методи правотворчості і юридичної техніки; методи граматичного розгляду та тлумачення правових норм та інші;

– основні етапи здійснення наукового дослідження в сфері адміністративно-правової охорони:

1) виявити загальнонаукові засади та сформувавши методологію адміністративно-правової охорони;

2) з'ясувати філософські та лінгвістичні аспекти адміністративно-правової охорони;

3) формування теорії взаємопов'язаних правових елементів, що забезпечують попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб на основі норм адміністративного права з використанням адміністративного інструментарію

4) розкриття специфіки реалізації адміністративно-сервісних і виконавчо-розпорядчих повноважень адміністративно-правової охорони публічною адміністрацією в найбільш проблемних сферах суспільного життя;

5) сформувавши сукупність висновків, що відображають правову модель адміністративно-правової охорони.

Отже, методологія адміністративно-правової охорони – це учення про загальнонаукові, філософські, загальнологічні та спеціальноюридичні методи наукового пізнання щодо перетворення відомих ідей, теорій, принципів та відомого адміністративного інструментарію адміністративної діяльності

публічної адміністрації на новітню вітчизняну теорію адміністративно-правової охорони.

У цілому методологію аналізу адміністративно-правової охорони можна поділити на певні логічно пов'язані між собою складові щодо виявлення об'єкта та формування предмета дослідження на основі філософських методів наукового пізнання, використання наукової літератури та джерел і пам'яток права й емпіричного матеріалу, визначення основних завдань, висунення гіпотез та їх доведення через використання системи загальних і формування спеціальних методів наукового пізнання, узагальнення, формування висновків і практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства та адміністративної діяльності публічної адміністрації в аналізованій сфері.

1.3 Спеціальні принципи адміністративно-правової охорони

Закінчуючи розгляд теоретико-правових засад адміністративно-правової охорони, неможливо оминати увагою питання принципів її побудови та належного функціонування. Мова насамперед йде про правові основи діяльності суб'єктів публічного адміністрування в сфері відновлення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Публічне адміністрування відіграє величезну роль у житті людини від народження (видається свідоцтво про народження) і до смерті (видається відповідна довідка). Більше того, воно має різні форми впливу на людину. Державний орган або посадова особа може: безпосередньо управляти поведінкою людини (у рамках закону) (суддя засуджує особу за грубе порушення громадського порядку до адміністративного арешту); управління поведінкою окремої людини може здійснюватися опосередковано через різні колективи (підвищення заробітної плати всім працівникам державних установ); втручання держави в справи суспільства в цілому (нове пенсійне

забезпечення [71, с. 29]. Окрім того, вплив як на окрему людину, так і все суспільство здійснюється в межах адміністративно-правової охорони шляхом забезпечення, захисту та гарантування публічних інтересів.

На жаль, попри сталий інтерес до феномену адміністративно-правової охорони галузева наука ще не виробила єдиного консенсуального погляду на його природу та зміст [72, с. 13]. Зрозуміло, що при вивченні цього питання базисом для безпосереднього опрацювання є досягнення адміністративної науки, однак слід наголосити, що реформування політичної системи, яке відбувається сьогодні в Україні, здійснення адміністративної реформи на підставі співвідношення інтересів держави та інтересів громадян спонукають адміністративну науку до пошуку ефективних та якісно нових шляхів урегулювання адміністративних відносин [18].

Відтак наша наукова праця в межах розгляду цього питання буде розкрита з урахуванням вже існуючих теоретичних конструкцій та направлена на пошук якісно нових парадигм в аналізованій сфері.

Україна динамічно розвивається, спрямовуючи свої помисли в Євроатлантичну спільноту, переборюючи численні державно-правові проблеми. Такі пріоритети державотворення спонукають вітчизняну юридичну науку до пошуку вітчизняних моделей регулювання суспільних відносин у різних галузях, підгалузях та інститутах права, які б будувалися на загальноприйнятих гуманних принципах, не втрачаючи при цьому багатовікової української самобутності [73, с. 31].

Принципи права стали одними з первинних об'єктивних проявів права від часів його виникнення. Початково вони втілювали морально-етичні та релігійні ідеали людства від часів трансформації додержавного суспільства в державу. Із часом принципи права стали концентровано втілювати уявлення суспільства та його окремих індивідуумів про «право» і «неправо», чинне і бажане право, а з розмежуванням права на приватне і публічне, національне і міжнародне,

матеріальне і процесуальне принципи права стали ідеологічним уособленням сутності суспільних відносин, що виступали предметом зазначених складників права. Так, іще у класичному римському праві була поширеною формула «*principium est potissima pars coniugue rei*» – «принцип є найважливішою часткою всього» [74, с. 146].

У правовій науці увага в основному приділяється принципам права, адміністративного права, адміністративного законодавства [75, с. 194], а тому цілком ймовірно, що саме ці категорії як у сукупності, так і окремо одна від одної, формують загальне уявлення про спеціальні принципи конкретної адміністративної діяльності.

Будь-які принципи, зокрема і принципи права, є продуктом людської діяльності, результатом якої вони є й інтереси якої вони задовольняють. Принципи є соціальними явищами як за джерелом виникнення, так і за змістом: їх виникнення зумовлюється потребами суспільного розвитку і в них відображаються закономірності суспільного життя [76, с. 42]. У кожній сфері такі закономірності визначають особливий критерій – економічний, технічний, науковий, соціальний, політичний, моральний, естетичний й інші. Важко за одним критерієм визначати рівень розвитку, наприклад, техніки й моральності [77].

У тлумачному словнику української мови цей термін трактується як «основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.» або ж як «особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось» [78].

Майже в кожній науковій праці, присвяченій вивченню основних, керівних начал певної діяльності, зазначається, що сам термін «принцип» походить від латинського слова «*principium*», яке означає «начало, основа». Водночас принцип – це те, що лежить в основі певної теорії науки, внутрішнє

переконання людини, основне правило поведінки [79]. За В. Далем, слово «принцип» означає наукове чи моральне начало, основу, правило, від якого не відступають [80; 81, с. 40].

Тобто категорія «принципи» є загальнотеоретичною та універсальною для багатьох наук, не є виключенням і юридична, що дісталася нам у спадок. У ній існує багато різних дефініцій принципів права. Безумовно, це зумовлюється тим, що принципи права – не одноманітне і не однозначне явище, до дослідження якого можна і треба підходити з різних боків [76, с. 42].

Стосовно сутності принципів права існує декілька основних підходів щодо тлумачення цієї теоретичної конструкції, а саме: 1) принцип – категорія об'єктивна. Так, О. Скакун визначає її як об'єктивно притаманні праву відправні положення, безперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висуваються до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових та суспільних інтересів, зауважуючи, що принципи – це система координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, що визначає напрямок його розвитку; 2) юридичні принципи – основні ідеї. Так, М. Марченко пропонує трактувати принципи права як основні ідеї, вихідні положення процесу його формування, розвитку і функціонування; конструкції, на засадах яких встановлюються і функціонують не тільки норми, інститути або галузі, але і вся правова система; 3) принцип права – сфера правосвідомості, правової ідеології і науки; 4) визначення, що будуються на аналізі різниці понять принципів права і правових принципів. Правові принципи – це головні ідеї, які виражають основні вимоги до системи права тієї чи іншої держави [82, с. 55-56; 83, с. 143].

Труднощі, з якими стикається юридична наука при пізнанні власних принципів різних галузей права, зовсім не означають безнадійності намагань виокремлення спеціальних принципів сучасного адміністративного права. Уявляється, що найбільш продуктивно в цьому відношенні слід виходити з того,

що специфічні принципи адміністративного права слід шукати в основних (концептуальних) точках сполучення предмета та методу цієї юридичної галузі. Тим самим власні принципи адміністративного права будуть мати іманентний зв'язок зі специфікою предмета відповідної галузі й одночасно виражати основні пріоритети і канали її регулювального впливу на відносини, що складаються з приводу організації державної адміністрації на різних рівнях публічної влади [84, с. 42].

Відносно дефініції «принципи адміністративного права» в межах власної праці А. Пухтецька вказує, що обсяги значень шуканого поняття зводяться до їх розуміння як:

– системи принципів однієї з фундаментальних галузей права в Україні, що виокремлюється поряд із цивільним і кримінальним правом, що також визнаються фундаментальними галузями права за ознакою окремого предмета та методу правового регулювання;

– орієнтиру та пріоритетних засад правового регулювання у сфері державного управління, що визначають і конкретизують цілепокладання, створюють умови для реалізації прав та свобод людини і громадянина, інших суб'єктів в означеній сфері, взаємопов'язані з гарантіями забезпечення реалізації означених прав, забезпечені засобами адміністративного примусу, а їх недотримання може бути оскаржене в судовому порядку;

– детермінованих функціями адміністративного права ключових вимог, положень, принципів організації та діяльності публічної адміністрації, що фіксуються в кодексах, законах та інших актах адміністративного законодавства, зокрема містять вимоги до діяльності керівних суб'єктів і керованих об'єктів у сфері організації та діяльності органів виконавчої влади центрального та місцевого рівнів;

– загальних засад визначення правових рамок компетенції органів публічної адміністрації (дискреційні повноваження, перегляд рішень тощо);

– принципів адміністративно-правових інститутів – усталених підсистем принципів адміністративного права, що визначають вимоги до діяльності органів публічної адміністрації;

– засобів забезпечення реалізації законних прав, міжнародних і європейських принципів і стандартів у національній правовій системі – як визначальний чинник розвитку законодавства та його кодифікації, систематизації (у частинах, що не перетинаються з гарантіями реалізації прав, свобод тощо);

– складової правової системи, що визначає аксіологічні засади, забезпечує єдність застосування національними органами, гарантує виконання на території держави;

– різновиду норм адміністративного права; вимог до форм діяльності публічної адміністрації в розрізі ключових функцій публічної адміністрації;

– підстави вступу в адміністративні правовідносини;

– стандарту діяльності посадових осіб апарату держави (державних службовців, політичних діячів) під час розгляду адміністративних справ і прийняття індивідуальних рішень;

– морально-етичних вимог до адміністративної поведінки, що можуть бути закріплені в нормах адміністративного права або в дисциплінарних статутах державної служби [85, с. 75-77] та інші.

З вищенаведеного слідує, що категорія принципів права, зокрема й адміністративного, є досить різноплановою та використовується для опису багатогранних правових явищ, перелік яких не є вичерпним, однак основою їх розуміння завжди залишається усталене уявлення про певні об'єктивовані вимоги та вихідні керівні засади певного явища.

Наприклад, у своїй науковій праці Л. Котяш [86, с. 38-39] визначає: «принципи діяльності суб'єктів державної реєстрації юридичних осіб – це основні, головні, відправні, вихідні теоретичні, загальні основоположні начала»;

у розумінні науковця С. Слюсаренка [87, с. 112] «принципи адміністративно-правового забезпечення оптимізації фінансово регулювання аграрної сфери це – сукупність основоположних ідей, об’єктивованих в правила, які визначають зміст і спрямованість адміністративної діяльності публічної адміністрації»; а А.Полочення [88, с. 89-95.] вважає, що «принципи діяльності громадських об’єднань у сфері освіти можна визначити як передумови у вигляді установлення ... Тобто, принципами такої діяльності є те «зерно», що закладено в основу виконання поставлених цілей та завдань громадським об’єднанням та слугує імперативом під час їх реалізації»; під час дослідження питань адміністративно-правового забезпечення місцевих судів В. Бойко [89, с. 66] стверджує, що «принципи адміністративно-правового забезпечення діяльності місцевих судів визначаються як керівні ідеї, положення та вимоги відносно адміністративно-правового забезпечення місцевих судів, що визначають зміст та механізм правового регулювання»; С. Діденко [60, с. 78] переконаний, що «принципи у сфері адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї – це основні вихідні, об’єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб’єктів публічного адміністрування щодо забезпечення обігу та застосування зброї»; за твердженнями Н. Кузьменко [90, с. 51], «принципи адміністративного судочинства у сфері адміністративно-процесуальних гарантій прав і законних інтересів публічних службовців – це основоположні та специфічні положення, в яких у концентрованому вигляді виявлено волю народу України мати захищеного в системі адміністративного судочинства публічного службовця від свавілля свого керівництва»; А. Рибас [91, с. 54] стверджує, що «під адміністративними принципами призначення суддів в Україні розуміються об’єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб’єктів публічної адміністрації щодо відбору і призначення суддів на загальних засадах».

Тобто слід наголосити, що думки вчених сходяться в тому, що значення принципів адміністративного права: по-перше – як джерела явища, по-друге – як правового контенту – спрямоване на соціум [92].

Відтак аналіз теоретичних напрацювань науковців дає змогу дійти висновку, що будь-яке правове явище має своїм підґрунтям якусь вихідну конструкцію, покладену в його основу. Розуміючи обширність варіацій значення терміна «принципи», в межах нашої праці доцільно розглядати його з позиції як об'єктивного, так і суб'єктивного вираження, тобто в поєднанні основоположних характеристик цього явища, в основі якого знаходять своє вираження такі трактування, як «основоположне положення або передумова здійснення конкретної діяльності», а також як «вихідний пункт, першооснова».

У нашому випадку принципами є керівні засади (основи) діяльності публічної адміністрації під час здійснення попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Термін «основи» використовується в юриспруденції для визначення широкого кола правових явищ, як-то: основи конституційного ладу, основи місцевого самоврядування, основи державної та муніципальної служби тощо. У науці державного будівництва і місцевого самоврядування термін «основи» застосовується в організаційно-правовому аспекті, тобто в значенні організації та діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування. Основи організації та діяльності органів публічної влади – це система зовнішніх чинників як необхідних умов існування й ефективного функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування. Це ті об'єкти реальної дійсності, на які спираються у своїй діяльності владні органи, ті ресурси, що вони мають у своєму розпорядженні. Основи є різноманітними за своєю природою, об'єктним складом [93, с. 87].

У межах адміністративної науки такі «основи», тобто принципи здійснення певної адміністративної діяльності, прийнято поділяти на загальні та спеціальні.

Загалом спеціальні галузеві принципи взаємопов'язані з принципами виконавчої діяльності публічної адміністрації. Принципи виконавчої діяльності – це потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Разом із тим варто відзначити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності постають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов'язкових вимог [94].

Таким чином, поняття спеціальних принципів адміністративно-правової охорони можна визначити як найбільш загальні об'єктивні вимоги, що ставляться до суб'єктів публічної адміністрації як вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність адміністративного права у сфері адміністративно-правової охорони і впливають з ідей справедливого попередження та ефективного відновлення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси системи адміністративного права на різних рівнях адміністративно-правових режимів.

За нашим баченням, система спеціальних принципів адміністративно-правової охорони формується на основі та за допомогою: 1) моральних принципів; 2) принципів державного управління; 3) принципів забезпечення правопорядку; 4) загальнометодичних принципів публічного адміністрування.

Серед принципів моралі, які істотною мірою здійснюють позитивний вплив на сферу адміністративно-правової охорони, слід назвати принципи гуманізму, демократизму, законності, справедливості, колективізму, чесності, порядності, гласності в роботі та деякі інші [96].

Окремо слід наголосити про принцип гуманізму, оскільки гуманістичні ідеї перебувають і серед загальних засад Конституції України (ст. 3): людина, її

життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Саме ця стаття Конституції слушно розглядається як юридичний фундамент гуманістичного спрямування розвитку суспільного й державного життя в Україні [96]. Принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління – це «дух» законів і всієї системи адміністративного законодавства, яким мають бути пройняті норми адміністративного права, що закріплюють відносини між суспільством, суб'єктами публічної адміністрації та невладними особами. Він виявляється передусім у вимозі шанобливого ставлення представників держави до людської гідності. Цей світоглядний принцип можна вважати своєрідним «двигуном» всієї складної системи взаємозв'язків органів виконавчої влади й особи, який «рухає» суспільство до досягнення найвищого рівня розвитку [94].

Відносно принципу колективізму, то він висуває певні вимоги до суб'єктів публічного адміністрування у сфері адміністративно-правової охорони, зокрема: єдність мети та волі колективу; ідейна єдність; співробітництво та взаємодопомога; керівництво колективом як організаційний та об'єднавчий чинник його існування; чітке дотримання дисципліни всіма членами колективу незалежно від стажу, досвіду, посади тощо. Іноді окремі вимоги принципу колективізму трактують на підставі обстоювання вузькогрупового або індивідуально-егоїстичного інтересу, в результаті чого вони набувають іншого звучання [95].

Принципи чесності, порядності можна розкрити як риси, які від самого початку мають на увазі принциповість, вірність своїм обов'язкам, дотримання прав інших людей, тобто моральну якість людини. Порядна людина завжди дотримується своїх обіцянок і не завдає умисної шкоди оточуючим [97].

Таким чином, принципи моралі, як невід'ємні складові загальних засад суспільного і державного життя, є ядром побудови ефективної та

результативної адміністративно-правової охорони, репрезентуючи при цьому найсуттєвіші ознаки правильного здійснення попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Далі зосередимо свою увагу на найвідоміших принципах державного управління, зокрема таких:

1) об'єктивність (необхідність дотримання в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей суспільного розвитку);

2) демократизм (визначає роль народу як носія і джерела влади);

3) правова регламентація (необхідність законодавчого визначення основних цілей, функцій, структур, принципів державного управління);

4) поділ влади (передбачає поділ влади на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову);

5) публічність (забезпечує взаємозв'язок органів державного управління із суспільством, громадянами) [98, с. 561].

На практиці принципами управління керуються згідно з політичними, соціально-економічними та культурними умовами, що склалися в суспільстві. Принципи управління обґрунтовують, роз'яснюють зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і всередині кожного з них. Вони відображають властивості, притаманні управлінській системі в цілому, а також окремим її елементам, явищам, процесам. Принципи відображають зміст і взаємозв'язки основних елементів системи управління. Принципи державного управління динамічні за змістом і формою, вони формуються людьми у зв'язку з конкретними політичними, соціально-економічними і культурними чинниками, відображаючи ступінь творчого використання закономірностей державного управління. Безпосередньо на практиці принципи управління набувають характеру норми, правила, якими керуються в управлінській діяльності. Гнучкість і динамізм принципів державного управління виявляється і в тому,

що в кожній конкретній сфері діяльності формуються свої конкретні принципи здійснення управлінських функцій [99].

Відтак, аналізуючи вищенаведений матеріал, саме за допомогою принципів державного управління суб'єкти здійснення адміністративно-правової охорони наділені керівними установками та правилами, за якими втілюються в реальність процедурні аспекти організації та здійснення загального управління в аналізованій сфері, а також вирішуються внутрішньо-організаційні, технічні, правові питання.

Слід наголосити, що загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування відбивають зміст законів і закономірностей і мають бути закріплені в нормативно-правових документах і використовуватися в науковій та практичній діяльності фахівців з управління. Суттєвою особливістю цих принципів є закріпленість їх у більшості правових норм. Правове закріплення принципів надає їм більшої конкретності і стійкості в управлінських відносинах. Деякі принципи закріплюються в низці форм: у вигляді політичних і правових норм, традицій та ідеологічних цінностей [71, с.10].

Розуміючи відмінність між категоріями «управління» та «адміністрування», вважаємо за необхідне додати до переліку формувальних спеціальних принципів адміністративно-правової охорони такі: пріоритет державної політики (спрямування діяльності держави, визначення принципів, її цілей, завдань, основних форм і методів управлінської діяльності.); принцип економії ентропії (умови впорядкування невизначеності ситуації); принцип найменшої дії (відбирати з можливого арсеналу управлінських впливів ті, в результаті яких простежується мінімальний вимір ентропії); принцип цілеспрямованої діяльності (раціональне використання часу – одного з основних об'єктивних факторів суспільного життя) та всеохоплюючої (сфера впливу обмежена самоорганізацією громадянського суспільства); принцип зворотного

зв'язку (постійний контроль владного суб'єкта за тим, як об'єкт управління реагує на його дії); принцип плюралізму (визнання участі в державному житті різних взаємозалежних і разом з тим автономних соціальних і політичних груп, партій, організацій, інтереси, ідеї яких перебувають у постійному зіставленні, змаганні й конкурентній боротьбі); законності і визнання суспільством (легітимність структур, правил, форм і методів діяльності публічних організацій і поведінки тих, ким управляють); принцип єдності галузевого й територіального управління (конкретна вимога реалізації принципу централізму і демократії); принцип прийняття державних рішень (установлює вимоги до поетапних процедурних аспектів прийняття рішень); принципи соціальної захищеності людини (гарантування людям мінімального життєвого рівня, їх прав на певний рівень життєвих благ, держава захищає їх від життєвих незгод та негараздів) [100].

Таким чином, загальносистемні методологічні принципи публічного адміністрування формують у системі спеціальних принципів адміністративно-правової охорони орієнтир на закріплення конкретності та стійкості в управлінських відносинах, а також необхідність служіння публічним інтересам.

Окрім того, за нашим баченням, система спеціальних принципів адміністративно-правової охорони також формується на основі та за допомогою принципів, які характеризують правопорядок як самостійну і якісно відокремлену структуру, – визначеності, стійкості, системності, єдності, законності, цілісності, конституційності, підконтрольності, гарантованості правопорядку тощо [102].

Як стверджував відомий соціолог права М. Вебер, лише там, де принципи правового порядку дотримуються і реалізуються, спираючись на переконаність у справедливості, де вони погоджені з діяльністю уряду, який у свою чергу монополізував право на законотворчість і реалізацію влади, там можна вести мову про легальну і легітимну владу, яка стоїть на сторожі інтересів

суспільства [102, с. 25]. Основні принципи правового порядку виглядають як ті ідеї та засади, які відображають закономірний характер його буття як особливого цілісного правового явища [103, с. 14; 104, с. 272].

Таким чином, принципи правопорядку є фундаментальними для формування системи спеціальних принципів адміністративно-правової охорони, оскільки мають на меті збалансувати державно-правові процеси та явища шляхом розмежування дозволеного й забороненого в контексті конкретного адміністративно-правового режиму.

Згрупувавши весь вищенаведений матеріал в єдине ціле та проаналізувавши його сутність, маємо змогу зробити підсумок, що основними принципами адміністративно-правової охорони є:

1) принцип законності, на основі якого будь-які дії публічної адміністрації мають бути здійснені на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [105, с. 144-150]. У діяльності публічної адміністрації при відновленні порушеного права фізичних і юридичних осіб, при застосуванні заходів адміністративного примусу цей принцип полягає в тому, що посадові особи публічної адміністрації в цій сфері мають діяти виключно у другий спосіб правового регулювання – «заборонено все крім того, що прямо дозволено законом»;

2) принцип публічності, який передбачає необхідність діяти виключно на благо суспільства і держави за рахунок суспільства [15, с. 144-150]. Сутність принципу публічності адміністративної діяльності публічної адміністрації при здійсненні адміністративно-правової охорони полягає в тому, що посадові особи публічної адміністрації в цій сфері мають діяти відкрито, постійно звітуючи про ефективність своєї діяльності через ЗМІ, інтернет-ресурс і своєчасне надання відповідей на запити суб'єктів громадянського суспільства;

3) принцип режимності адміністративно-правової охорони при здійсненні такої охорони в спеціальному режимі звичайного стану, який полягає в

особливостях засад більш дієвого попередження порушених прав громадян і публічного інтересу держави в умовах вузького режимно-правового коридору, що встановлюється нормами адміністративного права;

4) принцип ефективного відновлення публічною адміністрацією порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, який можна визначити як об'єктивні основи функціонування апарату держави, що утримується за рахунок державного бюджету, на засадах спрямування адміністративних дій на найповніше відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

5) принцип застосування Збройних Сил України й інших військових формувань у здійсненні адміністративно-правової охорони в умовах надзвичайного режиму АТО.

Стосовно останнього принципу слід зупинитись детальніше. Після перемоги в Україні Революції Гідності фашистський режим В. Путіна, зрозумівши, що Український народ однозначно вибрав шлях європейської інтеграції, розпочав реалізовувати антилюдську теорію «Руського мира» на теренах України. З боку Російської Федерації було здійснено військову агресію та анексовано Автономну республіку Крим. Генеральна асамблея ООН 27 березня 2014 р. прийняла резолюцію в підтримку територіальної цілісності України: за резолюцію проти референдуму в Криму проголосували 100 країн, проти – 11, утримались – 58. Юридично окупацію Росією АРК було оформлено Законом України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [106; 107, с. 1].

Усе це призвело до того, що в.о. Президента України О. Турчинов підписав Указ від 13 квітня 2014 р. № 405 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності

України», щоб зупинити розгул тероризму, організованого російськими спецслужбами у східних регіонах України. Рада нацбезпеки та оборони розпочала широкомасштабну антитерористичну операцію із залученням Збройних Сил України. Тим самим, офіційно з 13 квітня 2014 р. у Донецькій області почалась антитерористична операція (АТО) з метою зупинити терористів і сепаратистів. Однак терористи почали чинити шалений опір, до якого наші силовики не були готові, що призводило до втрат особового складу без особливих успіхів у проведенні операції [108; 109, 107, с. 2].

Тобто сутність цього принципу можна розглядати як об'єктивні засади діяльності спеціальної озброєної публічної адміністрації щодо захисту прав і свобод громадян, забезпечення територіальної цілісності та недоторканності України шляхом протидії і знищення осіб, які належать до російсько-терористичних угруповань.

Усе вищенаведене дає можливість сформулювати такі висновки стосовно спеціальних принципів адміністративно-правової охорони:

– теоретичні конструкції «принципи права», «принципи адміністративного права», «принципи адміністративного законодавства» як у сукупності, так і окремо одна від одної, формують загальне уявлення про спеціальні принципи конкретної адміністративної діяльності будь-якого суб'єкта публічного управління;

– категорія «принципи» є загальнотеоретичною та універсальною для багатьох наук, не є виключенням і юридична; вона є досить різноплановою та використовується для опису багатогранних правових явищ, перелік яких не є вичерпним, однак основою їх розуміння завжди залишається уставлене уявлення про певні об'єктивовані вимоги та вихідні керівні засади певного явища;

– будь-яке правове явище має своїм підґрунтям якусь вихідну конструкцію, покладену в його основу. Розуміючи обширність варіацій

значення терміна «принципи», в межах нашої праці доцільно розглядати його з позиції як об'єктивного, так і суб'єктивного вираження, тобто в поєднанні основоположних характеристик цього явища, в основі якого знаходять своє вираження такі трактування, як «основоположне положення або передумова здійснення конкретної діяльності», а також «вихідний пункт, першооснова»;

– принципами адміністративно-правової охорони є керівні засади діяльності публічної адміністрації під час здійснення попередження й відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

– система спеціальних принципів адміністративно-правової охорони формується на основі та за допомогою:

1) моральних принців (невід'ємні складові загальних засад суспільного й державного життя, є ядром побудови ефективної та результативної адміністративно-правової охорони, репрезентуючи при цьому найсуттєвіші ознаки правильного здійснення попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб);

2) принципів державного управління (суб'єкти здійснення адміністративно-правової охорони наділені керівними установками та правилами, за якими втілюються в реальність процедурні аспекти організації та здійснення загального управління в аналізованій сфері, а також вирішуються внутрішньоорганізаційні, технічні, правові питання);

3) загальнометодичних принципів публічного адміністрування (формують у системі спеціальних принципів адміністративно-правової охорони орієнтир на закріплення конкретності та стійкості в управлінських відносинах, а також необхідність служіння публічним інтересам);

4) принципів забезпечення правопорядку (є фундаментальними для формування системи спеціальних принципів адміністративно-правової охорони, оскільки мають на меті збалансувати державно-правові процеси та явища

шляхом розмежування дозволеного та забороненого в контексті конкретного адміністративно-правового режиму);

– основними принципами адміністративно-правової охорони є:

1) принцип законності – в діяльності публічної адміністрації при відновленні порушеного права фізичних і юридичних осіб, при застосуванні заходів адміністративного примусу цей принцип полягає в тому, що посадові особи публічної адміністрації в цій сфері мають діяти виключно у другий спосіб правового регулювання – «заборонено все крім того, що прямо дозволено законом»;

2) принцип публічності – сутність якого в адміністративній діяльності публічної адміністрації при здійсненні адміністративно-правової охорони полягає в тому, що посадові особи публічної адміністрації в цій сфері мають діяти відкрито, постійно звітуючи про ефективність своєї діяльності через ЗМІ, інтернет-ресурс і своєчасне надання відповідей на запити суб'єктів громадянського суспільства;

3) принцип режимності адміністративно-правової охорони при здійсненні такої охорони в спеціальному режимі звичайного стану – полягає в особливостях засад більш дієвого попередження порушених прав громадян і публічного інтересу держави в умовах вузького режимно-правового коридору, що встановлюється нормами адміністративного права;

4) принцип ефективного відновлення публічною адміністрацією порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, який можна визначити як об'єктивні основи функціонування апарату держави, що утримується за рахунок державного бюджету на засадах спрямування адміністративних дій на найповніше відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

5) принцип застосування Збройних Сил України й інших військових формувань у здійсненні адміністративно-правової охорони в умовах

надзвичайного режиму АТО – сутність цього принципу можна розглядати як об'єктивні засади діяльності спеціальної озброєної публічної адміністрації щодо захисту прав і свобод громадян, забезпечення територіальної цілісності та недоторканності України шляхом протидії й знищення осіб, які належать до російсько-терористичних угруповань.

Отже, спеціальні принципи адміністративно-правової охорони можна визначити як найбільш загальні об'єктивні вимоги, що ставляться до суб'єктів публічної адміністрації як вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність адміністративного права у сфері адміністративно-правової охорони і впливають з ідей справедливого попередження та ефективного відновлення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси системи адміністративного права на різних рівнях адміністративно-правових режимів.

РОЗДІЛ 2

ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВІ ТА ЛІНГВІСТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

2.1 Онтологічні підходи до розкриття юридичної природи адміністративно-правової охорони

Філософське мислення певною мірою притаманне кожній людині. Для того щоб поглибити дослідження питань сутності та змісту адміністративно-правової охорони, її теоретико-правової характеристики, нам допоможуть філософські аспекти цього явища.

Загальновідомо, що виховання повноцінної людини й громадянина демократичного суспільства, підготовка сучасного професіонала не можливі без ретельного ознайомлення з основами філософії, цієї квінтесенції людської культури [110, с.26], оскільки «філософія» з грецької мови – «любов до мудрості» [111, с. 708].

На слухний погляд Ф. Лазарева та М. Трифонової, філософія – не тільки міркування про світ та людину, колекціонування мудрих думок та побудова універсальних систем. Вона в кінцевому підсумку – Учитель життя, у цій своїй іпостасі вона може бути визначена як духовний досвід, утвердження гармонійного та мудрого способу життя [112, с. 352]. Більш конкретизовано В. Петрушенко додає, що філософія: 1) це теоретична форма світогляду, спрямована на критичне дослідження та вирішення світоглядних проблем з метою підвищення ступеню достовірності та надійності таких вирішень; 2) це усвідомлений світогляд; 3) вона має прагнути бути аргументованою, внутрішньо стрункою, логічно послідовною [113, с. 26].

Розтлумачуючи цю категорію, О. Мельничук, Р. Чаговець, Г. Самсонов вважають, що вона вживається в таких значеннях: 1) форма суспільної

свідомості, яка виробляє загальний цілісний погляд на світ і місце людини в ньому, досліджує відношення мислення до буття, практичне, пізнавальне, ціннісне, етичне та естетичне ставлення людини до світу; 2) методологічні принципи, покладені в основу певної науки, галузі знання (наприклад, філософія права) [111, с. 708].

Тобто сучасна філософія є узагальненою філософською думкою людства. Ідейною основою сучасної філософії є загальнолюдські цінності і пріоритети. Вивчення філософії стає однією з головних передумов входження кожної молодої людини в загальнокультурний світовий контекст [114, с. 3]. Відтак без філософських знань, на наш погляд, не можливо досягнути повною мірою значення адміністративно-правової охорони, і ця наукова праця є першим кроком на цьому шляху.

Слід наголосити, що в наш час виникає необхідність оновлення методологічного інструментарію юридичної науки. Для вирішення сучасних проблем правової науки необхідно визначитися з категоріальним апаратом, що буде застосовуватися під час дослідження проблем адміністративно-правової охорони. Зрозуміло, що вагомий внесок у розробку даної проблематики було здійснено в межах філософії, адже онтологія (вчення про буття) є ваговою частиною філософії, а онтологічні підходи до розкриття юридичної природи адміністративно-правової охорони, звичайно, базуються на досягненні філософських проблем у цій сфері.

Тобто ця проблематика перебуває на рубежі філософії та сучасного адміністративного права, тому основу її проблем складають праці філософів, а вже їх поглиблення та трансформацію здійснили вчені в царині адміністративного права. Однак більшою мірою дослідники аналізували певні елементи онтологічних підходів до розкриття юридичної природи адміністративно-правової охорони. Але доречно зазначити, що в сучасних юридичних джерелах усебічне дослідження цієї проблематики ще здійснено не

було, а вчені розглядали лише окремі суміжні проблеми. Онтологічні підходи до розкриття юридичної природи адміністративно-правової охорони розглядаються в сучасній адміністративній науці вперше в ракурсі, окресленому в цьому науковому дослідженні.

Передусім зазначимо, що з розвитком філософії відбувалося становлення її проблем: відношення мислення до буття, духу до природи (основне питання філософії); вчення про буття (онтологія) та багато інших. Філософія, як і інші форми суспільної свідомості, визначається суспільним буттям, але має певну відносну самостійність. Виникнувши на ґрунті суспільно-історичної практики і сформувавшись у самостійну галузь знання, філософія є узагальненим відображенням суспільного буття, разом із тим вона розвивається на своїй власній основі, переробляючи і збагачуючи наявні філософські поняття та уявлення. На всяке нове філософське вчення впливають вихідний філософський матеріал, філософська традиція. Будучи детермінованою суспільним буттям, філософія сама активно на нього впливає, створюючи теоретичну основу формування суспільних цінностей, ідеалів, моральних норм тощо, які становлять невід'ємний момент суспільної практики [115, с. 723].

Таким чином, можна стверджувати, що дуалізм розуміння буття, що вивчається в межах філософської науки, та удосконалене на її основі розуміння адміністративно-правових явищ дають змогу досягнути зміст і сутність онтології адміністративно-правової охорони.

Із самого початку онтологія права виникає як передумова формування законодавчої системи в Стародавній Греції. Основоположником цієї чіткої системи вважають афінського законотворця Солона. Можна стверджувати, що саме з нього бере свій початок онтологія права [116].

Окрім того, зараз це фундаментальний розділ метафізики. Історично вона формується першою та тривалий час практично повністю збігається з предметом метафізики. У свою чергу метафізика – це вчення про граничні

засади буття, пізнання та ціннісного ставлення людини до світу. У цьому сенсі метафізика – головна філософська дисципліна, в якій укорінені всі інші. Будь-який філософ, навіть якщо він у своїх філософських дослідженнях етики, естетики, філософії культури, філософії права, мови, історії безпосередньо і не торкається метафізичних проблем, усе-таки спирається на певні метафізичні уявлення щодо загальної природи речей, устрою світу, місця людини в цьому світі, наявності Бога в ньому [117].

Згідно з положеннями словника іншомовних слів «онтологія» (від гр. «сущє» і «наука») – вчення про буття. За переконаннями О. Мельничука, Р. Чаговецького та Г. Самсонова, вона вживається в таких значеннях: 1) самостійна частина філософії, яка досліджує нібито вищі, такі, що досягаються не відчуттями, а тільки розумом, основи всього сущого; 2) система найзагальніших понять буття, які нібито досягаються за допомогою надчуттєвої та надраціональної інтуїції; 3) у діалектичному матеріалізмі термін «онтологія» вживається при тлумаченні явищ об'єктивної дійсності, що існують незалежно від свідомості [111, с. 481].

Тобто нашим основним завданням є з'ясування юридичної природи буття адміністративно-правової охорони.

Що ж таке буття? Це одна із всезагальних філософських категорій. Евристичне значення таких широких понять, як «буття», «небуття», «реальність» та ін., полягає в тому, що вони через загальне дозволяють зрозуміти й пізнати конкретне, одиничне. Тобто, буття – це щось існуюче, те, що є, а протистоїть буттю небуття – як щось, чого немає. Воно підкоряється певній логіці, що задається вихідними основами. Основа визначає характер і межі просторово-часового перебування речей, предметів, живих істот тощо [118]. Буття права представлено у двох протилежних формах: у формі справжнього буття права (це буття природного права) і у формі несправжнього буття (це існування позитивного права). Під справжністю як самого природного

права, так і його буття мається на увазі об'єктивне визнання (людьми, розумом і т. ін.) права як певної сутності, що виражає істинний сенс того, що є право. Це об'єктивна сутність і є істинне, справжнє буття права. Справжність об'єктивної сутності включає в себе таким чином і властивість безпосереднього існування [119].

Буття природного права як справжнє буття права самодостатнє, оскільки таке буття – це одночасно і буття сутності, і безпосереднє існування (і дія) такої сутності як явища. Правова сутність існує у формі й рамках справжнього буття і для свого здійснення та дії не потребує інобуття (в інших, ніж справжнє буття, формах прояву, існування та дії). Інобуття ж права (тобто існування права поза справжнього буття, у формі зовнішнього явища, що не тотожне істинній сутності, розрізниться з нею) згідно з такою позицією представлене в недійсності бутті несправжнього (штучного, довільного) права – в існуванні та дії позитивного права. З таким підходом пов'язано й уявлення про одночасне, паралельне, незалежне один від одного існування і дії двох прав (двох форм буття права) – справжнього (природного) права і несправжнього (позитивного) права. Однак справжність права – це не тільки його істинність як сутності, але і його реальність як загальнообов'язкового правового явища [119].

З цього слідує, що буття адміністративно-правової охорони слід розглядати як динамічну структуру правової реальності, яка охоплює своїм змістом відповідь на запитання, що ж становить собою в дійсності адміністративно-правова охорона?

Славетне положення Гегеля «все розумне дійсне, все дійсне – розумне» має в основі розуміння дійсності як сутнісного існування. Зміни сутності призводять до змін дійсності. Сама сутність визначається спочатку як «рефлексія» (сутність сама в собі), сутність, що виходить з себе в сферу наявного буття у вигляді «явища», і лише потім в єдності зі своїм явищем, тобто сутність як «дійсність» [120, с. 16].

Сутність як дійсність пояснюється за допомогою категорій «можливість», «випадковість», «необхідність», «субстанція», «причинність», «взаємодія» [120, с. 16]. Але в свою чергу не треба перевищувати значення поняття, адже якщо поняття саме по собі не є об'єктивним, не є влучним, то, на наш погляд, і цінність його, звичайно, зменшується.

Будь-яка система освіти побудована насамперед на засвоєнні певних понять тої чи іншої професійної сфери. Але це зовсім не означає, що засвоєння понять гарантує належний результат людської взаємної діяльності й досягнення Істини, Добра, Краси тощо. Особливе значення має система категорій. Категорії постали як «живі», рухливі, в розвитку і відобразили в найабстрактнішій формі сам розвиток [120, с. 16].

Кожна річ має дещо спільне. Спільне в одиничному є «загальним». Загальне в єдності з одиничним постає як «особливе». Існування одиничного розглядається як «явище». Явище завжди суттєве, а сутність існує. Суттєвість явища можна представити як функціональну відповідність одиничного певному загалу. Єдність явища та сутності або сутнісне існування є «дійсністю». Дійсність постає, з одного боку, як реалізація можливостей, а з іншого – сама містить можливість як момент.

Сукупність моментів дійсності постає як «зміст». Парною категорією до категорії «зміст» є категорія «форма». Форма є способом організації «цілого». Будь-яке ціле постає в сукупності частин. Спроба постійного поділу цілого навпіл породили апорію «дихотомія». Будь-який поділ цілого на частини називається «аналізом». Протилежністю аналізу є «синтез». Частини цілого, необхідні для існування цілого, утворюють жорстку взаємозалежність і перетворюються на «елементи» «системи».

Способом упорядкування системи є «структура». «Структура» має парну категорію «функція». Функція є відповідністю сфери визначень функції та сфери значень функції. Визначеність стосується предметів, явищ, процесів

тощо. Саме значення постає або так само – предметом, явищем, процесом, або як також відповідність між тим знаком, який позначає, та позначуваним (тим, що він позначає) [120, с. 16-17].

Явище, яке викликає інше явище, називається «причиною». Викликане явище називається «наслідком». Причина і наслідок можуть перебувати в однозначній залежності: без причини нема наслідку. У такому разі маємо необхідність, а побудова такого причинно-наслідкового зв'язку називається «детерміністичним» (однозначним), необхідним зв'язком. Протилежний тип зв'язку ґрунтується на випадковості й називається «детерміністичним» (однозначним), необхідним зв'язком. Протилежний тип зв'язку ґрунтується на випадковості й називається «індетерміністичним». Випадковість явищ змушує говорити про «імовірність», тобто ступінь можливості [120, с. 17].

Розібравшись із концептуальними характеристиками сутності конкретного явища, зазначимо, що на слушну думку В. Нерсисянца онтологію юридичних явищ доцільно розкривати через основні типи праворозуміння – позитивізм, природну теорію права та ліберально-демократичну концепцію права [121].

Зокрема позитивізм – це науковий напрям, який доводить, що джерелом істинного знання є емпіричні, конкретні науки, що мають об'єктивні методи, а не умоглядні міркування. Єдиною формою знання в умовах позитивізму стає наукове знання, визнається відносність (релятивність) пізнання. Важливою рисою наукового знання є емпіризм – суворе підпорядкування уяви спостереженню. Ще однією рисою наукового знання є прагматизм, тобто вчені перестають бути ерудитами й енциклопедистами. Отже, знання стає позитивним – корисним, точним, достовірним і ствердним [122; 123, с. 2].

Згідно з юснатуралізмом (природно-правова теорія) право становить собою певне ідеальне правове начало, яке існує саме по собі, без його зовнішнього вираження у вигляді загальнообов'язкового явища (закону). І мова

тут йде про природне право. Представники юснатуралізму розійшлися в думках про природу ідеального правового начала. Для одних воно послано Богом (теологічні концепції), для інших – від природи (теорія природного права), ще для інших – його першоджерело є розум (неокантіанство) тощо. Зрештою для юснатуралістів права людини на життя, свободу та власність вважаються такими, що «видані» людині розумом, природою та Богом і з'являються разом із появою людини на світ, а тому оголошені невідчужуваними. У позитивному праві ці права вважаються «виданими» людині державою тією мірою та в тому порядку, в якому держава вважає за потрібне їх «видати». Держава, якщо вважає за потрібне, може їх і відібрати [124].

А відповідно до ліберально-юридичної онтології буття права – це реальне, наявне буття правового закону, тобто позитивно-правового явища, що висловлює об'єктивну сутність права (властивості й вимоги принципу формальної рівності). Буття права, його існування та дія припускають необхідний зв'язок між правовою сутністю і правовим явищем, взаємозалежна єдність яких і є право як особлива форма і специфічний регулятор суспільних відносин. Ліберально-юридична онтологія спрямована проти односторонніх уявлень, ніби право – це або якась ідеальна сутність, існуюча сама по собі, без її зовнішнього вираження у вигляді загальнообов'язкового явища, як вважають прихильники теорії природного права, або якесь загальнообов'язкове явище, позбавлене об'єктивної правової сутності, як вважають легісти [121].

Розуміючи загальне значення основних типів праворозуміння та взявши за основу погляди В. Нерсисянца на юридичну природу буття, проаналізуємо їх через призму проблем адміністративно-правової охорони.

Відповідно до позитивізму зміст адміністративно-правової охорони зводиться до наявного існування емпірично-реального явища, тобто певного феномену офіційно-владного характеру. Реальність цього феномену представляється у вигляді тексту відповідного офіційного документа, який

трактується (розуміється й інтерпретується) як нормативно-правовий акт і джерело права. Іншими словами – усіх діючих джерел адміністративного права, які встановлені державою з метою охорони певних цінностей.

У нашому випадку нормативно-правових актів, які б регулювали суспільні відносини в сфері адміністративно-правової охорони, існує досить багато – близько 150 тільки законів України (а ще ж є підзаконні нормативно-правові акти), наприклад «Про охоронну діяльність» [123], «Про охорону прав на сорти рослин» [124], «Про охорону прав на зазначення походження товарів» та багато інших [125].

Тим самим такий підхід становить для нас певний інтерес, адже дає можливість здійснити формально-догматичний аналіз з позиції його тлумачення відповідно до лінгвістики і герменевтики (теорії тлумачення текстів). Зрозуміло, що все, що виходить за рамки подібного аналізу тексту нормативно-правового акту, з погляду позитивізму буде мати метафізичну природу – буде нереальним. Іншими словами, у цьому випадку ми формуємо Кельзенівську, так звану «чисту» [128] теорію адміністративно-правової охорони.

Таким чином, до позитивних рис позитивістського розуміння природи адміністративно-правової охорони слід віднести:

- 1) можливість установаження державою стабільної адміністративно-правової охорони різних суспільних благ за допомогою державного примусу;
- 2) детальний аналіз положень нормативно-правових актів з метою виявлення прогалин і шляхів усунення недоліків щодо адміністративного гарантування прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;
- 3) розвиток засад адміністративної відповідальності в цій сфері.

До негативних чинників позитивістського розуміння природи адміністративно-правової охорони слід віднести такі:

- 1) виняткову цінність в аспектах адміністративно-правової охорони має держава, її інтерес є ключовим і найбільш необхідним, первинним;

2) людина, як основна цінність адміністративно-правової охорони, в інших концепціях та в сучасній «людиноцентристській» теорії адміністративного права для даного типу праворозуміння не містить первинного значення, адже ключовою в такому випадку є держава;

3) людині в цій теорії надається другорядна роль, тому що вона має забезпечувати приписи нормативно-правових актів щодо адміністративно-правової охорони, в яких міститься державний інтерес, людині в такому випадку приділяється дуже мало (мінімум) уваги;

4) поняття права та закону ототожнюються, між ними можна поставити знак рівності, отже нормативно-правовий акт з питань адміністративно-правової охорони, який містить «неправові» норми, буде все одно вважатися правовим, законним, обов'язковим для виконання в даній державі;

5) людина є засобом досягнення мети адміністративно-правової охорони в державі, вона не є основною згідно з цією теорією.

Додамо, що природноправова класична теорія сформувалася у XVII столітті як буржуазна. Була розповсюджена у всіх країнах Західної Європи, Америки, у Росії, в Україні у XVII-XVIII сторіччі. Отримала назву «природної» за прагнення звільнитися від теологічного, божественного пояснення явищ держави і права. Предметом вивчення визнано не чинне позитивне право у державі, а природне право як абсолютне, дане людині від народження, незмінне, вічне, подібне законам природи, космополітичне (властиве усім народам). Змістом природного права оголошувалися ціннісні категорії – справедливість, рівність, свобода, загальна воля, захист приватної власності [129, с. 178].

На слушний погляд В. Нерсисянца, буття права згідно з онтологією природного права представлено у двох протилежних формах: у формі справжнього буття права (буття природного права) і у формі несправжнього буття (існування позитивного права) [121].

Таким чином, до позитивних рис природноправової теорії адміністративно-правової охорони слід віднести такі:

1) адміністративно-правова охорона згідно з концепцією природного права виникає з природи суспільства й людини, людського розуму, загальних моральних принципів, саме тому вона розумна і справедлива;

2) основна цінність у цій теорії – людина, її права, свободи та законні інтереси, отже адміністративно-правова охорона згідно з цією теорією ставить собі за мету забезпечувати інтерес кожної індивіда, кожної людини, суб'єкта права – фізичну та юридичну особу;

3) основним пріоритетом є людина, а не держава, не її інтерес, якщо публічний інтерес у сфері адміністративно-правової охорони суперечить правам, свободам і законним інтересам людини, то він є неправовим;

4) держава може покласти обов'язок на людину в сфері адміністративно-правової охорони чи застосувати щодо неї примус лише з метою захисту прав і свобод іншого індивіда, забезпечення публічного інтесу держави й суспільства;

5) якщо елементи теорії адміністративно-правової охорони містять положення позитивного права, які суперечать вимогам природного права, то ці положення мають бути замінені на такі положення природноправової теорії адміністративно-правової охорони, які б спиралися на ключові ідеї та принципи природного права.

До негативних чинників у природноправовій теорії адміністративно-правової охорони слід віднести:

1) неоднозначність трактування теорії адміністративно-правової охорони, що призводить до неоднакових (іноді навіть протилежних у деяких аспектах) рішень у однорідних справах;

2) складність формалізації теорії адміністративно-правової охорони, адже різноманітні юристи, науковці, практики мають свої погляди щодо цього правового феномену.

Однак в умовах сьогодення вчені-адміністративісти, тим більше юристи-практики, не використовують у чистому вигляді жодної з перерахованих вище теорій розуміння адміністративно-правової охорони. Легізм у праві та теорія природного права є ідеальними теоретичними конструкціями адміністративно-правової охорони, наблизитись до яких можна, але досягти повністю неможливо. Істина завжди перебуває десь посередині, але і проста дихотомія в цьому випадку теж буде непридатною.

Провідні вчені-юристи пропонують вирішити цю проблему за допомогою двох основних підходів: інтегративного підходу до розуміння права та ліберально-юридичної доктрини. На наш погляд, і перший, і другий не виявляють між собою сутнісних суперечностей, побудованих на компромісі між розумінням права вченими, які відстоюють нормативістичну теорію права, теорію природного права з поєднанням деяких положень соціологічного підходу до розуміння права та психологічної теорії.

Використовуючи теоретичні надбання В. Нерсисянца щодо розуміння ліберально-юридичної онтології буття права, як найбільш загальної конструкції, наповнюючи її предметом нашого дослідження, розкриємо через них буття (сутнісну юридичну природу) адміністративно-правової охорони.

Адміністративно-правова охорона в адміністративно-правових актах як форма буття виражає юридичну сутність (формальну рівність), виражену (чинну) у вигляді адекватного загальнообов'язкового явища (тобто у вигляді сутності позитивного адміністративного законодавства, позитивного права), а загальнообов'язкове явище (законодавство) є формою вираження такої адміністративно-правової сутності й тільки тому постає, існує і діє як адміністративно-правове явище у сфері охорони важливих для суспільства цінностей, оскільки виступає як правове законодавство.

Правові адміністративні нормативні акти у сфері адміністративно-правової охорони – це належна (адекватна, повна, завершена і в цьому сенсі –

справжня) форма буття адміністративного права щодо адміністративно-правової охорони, оскільки в цій формі сутність і явище є правовою сутністю і правовим явищем в їх взаємозв'язку і необхідній єдності. Така належна форма буття адміністративного права відсутня в онтологічних уявленнях прихильників природного права, де абстрактне поняття природної сутності права позбавлене адекватної форми загальнообов'язкового явища адміністративно-правової охорони, йому надається самостійне буття поза позитивним правом, так і позитивізму, де загальнообов'язковому явищу адміністративно-правової охорони, яке не має відповідної правової сутності такої охорони, надається значення правового явища.

Згідно з ліберально-юридичною онтологією адміністративно-правової охорони формальна рівність (тобто правова сутність) – це сутність загальнообов'язкового позитивно-правового явища, а загальнообов'язкове позитивно-правове явище (законодавство у сфері адміністративно-правової охорони) – це державна форма прояву, вираження і конкретизації цієї об'єктивної правової сутності (формальної рівності).

З точки зору ліберально-юридичної онтології адміністративно-правової охорони принципове значення має реально-практичне утвердження історично досягнутого рівня й заходів рівності, свободи і справедливості у формі загальнообов'язкового державного законодавства (тобто правового закону), без чого немає ні буття права, ні правових явищ у сфері адміністративно-правової охорони.

У рамках буття правового закону всі правові феномени (не тільки адміністративно-правова норма, адміністративно-правове відношення, правосвідомість, але й адміністративна правосуб'єктність, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правовий режим, адміністративно-правовий договір, адміністративний позов, судове та адміністративне рішення (навіть в умовах відсутності судового прецеденту), адміністративні процедури і т.д.) є

формами вираження, здійснення та існування вже якісно нової відповідної для певного часу і простору сутності адміністративно-правової охорони, що відповідає принципу формальної рівності.

Усе вищенаведене дає можливість навести такі висновки щодо онтологічних підходів до розкриття юридичної природи адміністративно-правової охорони:

– без філософських знань не можна досягнути повною мірою значення адміністративно-правової охорони, оскільки в наш час виникає необхідність оновлення методологічного інструментарію юридичної науки;

– вагомий внесок у розробку дослідженої проблематики було здійснено в межах філософії, адже онтологія (вчення про буття) є ваговою частиною філософії, а онтологічні підходи до розкриття юридичної природи адміністративно-правової охорони звичайно базуються на досягненні філософських проблем у цій сфері;

– дуалізм розуміння буття, що вивчається в межах філософської науки та удосконалене на її основі розуміння адміністративно-правових явищ дають змогу досягнути зміст і сутність онтології адміністративно-правової охорони;

– буття адміністративно-правової охорони слід розглядати як динамічну структуру правової реальності, яка охоплює своїм змістом відповідь на запитання, що являє собою в дійсності адміністративно-правова охорона;

– суттєвість явища можна представити як функціональну відповідність одиничного певному загалу. Єдність явища та сутності або сутнісне існування є «дійсністю». Дійсність постає, з одного боку, як реалізація можливостей, а з іншого – сама містить можливість як момент;

– сукупність моментів дійсності постає як «зміст». Парною категорією до категорії «зміст» є категорія «форма». Форма є способом організації «цілого». Будь-яке ціле постає в сукупності частин. Спроба постійного поділу цілого навпіл породила апорію «дихотомія». Частини цілого, необхідні для існування

цілого, утворюють жорстку взаємозалежність і перетворюються на «елементи» «системи»;

– онтологічними підходами до розкриття юридичної природи адміністративно-правової охорони є:

1) позитивістське розуміння природи адміністративно-правової охорони:

1.1) позитивні риси позитивістського розуміння природи адміністративно-правової охорони: можливість установлення державою стабільної адміністративно-правової охорони різних суспільних благ за допомогою державного примусу; детального аналізу положень нормативно-правових актів з метою виявлення прогалин і шляхів усунення проблем щодо адміністративно гарантування прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб; розвиток засад адміністративної відповідальності в цій сфері;

1.2) негативні чинники позитивістського розуміння природи адміністративно-правової охорони: виняткову цінність в аспектах адміністративно-правової охорони має держава, її інтерес є ключовим та найбільш необхідним, первинним; людина, як основна цінність адміністративно-правової охорони в інших концепціях та в сучасній «людиноцентристській» теорії адміністративного права, для цього типу праворозуміння не має первинного значення, адже ключовою в даному випадку є держава; людині в цій теорії надається другорядна роль, тому що вона покликана забезпечувати приписи нормативно-правових актів щодо адміністративно-правової охорони, в яких міститься державний інтерес, людині в цьому випадку приділяється дуже мало (мінімум) уваги; поняття права та закону ототожнюються, між ними можна поставити знак рівності, отже нормативно-правовий акт з питань адміністративно-правової охорони, який містить «неправові» норми, буде все одно вважатися правовим, законним, обов'язковим для виконання в такій державі; людина є засобом досягнення мети

адміністративно-правової охорони в державі, вона не є основною за цією теорією;

2) природноправова теорія адміністративно-правової охорони:

2.1) позитивні риси природноправової теорії адміністративно-правової охорони: адміністративно-правова охорона, згідно з концепцією природного права виникає з природи суспільства і людини, людського розуму, загальних моральних принципів, саме тому вона розумна і справедлива; основна цінність у цій теорії – людина, її права, свободи та законні інтереси, отже адміністративно-правова охорона згідно з цією теорією ставить собі за мету забезпечувати інтерес кожної індивіда, кожну людини, суб'єкта права – фізичну та юридичну особу; основним пріоритетом є людина, а не держава, не її інтерес, якщо публічний інтерес в сфері адміністративно-правової охорони суперечить правам, свободам і законним інтересам людини, то він є неправовим; держава може покласти обов'язок на людину в сфері адміністративно-правової охорони чи застосувати щодо неї примус лише з метою захисту прав і свобод іншого індивіда, забезпечення публічного інтересу держави і суспільства; якщо елементи теорії адміністративно-правової охорони містять положення позитивного права, які суперечать вимогам природного права, то ці положення мають бути замінені на такі положення природно правової теорії адміністративно-правової охорони, які б спиралися на ключові ідеї та принципи природного права;

2.2) негативні чинники природноправової теорії адміністративно-правової охорони: неоднозначність трактування теорії адміністративно-правової охорони, що призводить до неоднакових (іноді навіть протилежних в деяких аспектах) рішень в однорідних справах; складність формалізації теорії адміністративно-правової охорони, адже різноманітні юристи, науковці, практики мають свої погляди щодо цього правового феномену;

– легізм у праві та теорія природного права є ідеальними теоретичними конструкціями адміністративно-правової охорони, наблизитись до яких можна, але досягти повністю неможливо. Істина, яка завжди міститься десь посередині, але і проста дихотомія в цьому випадку також буде непридатною;

– інтегративний підхід до розуміння права та ліберально-юридична доктрина не має між собою сутнісних суперечностей, адже вони побудовані на компромісі між розумінням права вченими, які відстоюють нормативістичну теорію права, теорію природного права із поєднанням деяких положень соціологічного підходу до розуміння права та психологічної теорії;

– буття (сутнісна юридична природа) адміністративно-правового охорони розкривається через розуміння ліберально-юридичної онтології буття права як найбільш загальної конструкції;

– адміністративно-правова охорона в адміністративно-правових актах як форма буття виражає юридичну сутність (формальну рівність), виражену (і чинну) у вигляді адекватного загальнообов'язкового явища (тобто у вигляді сутності позитивного адміністративного законодавства, позитивного права), а загальнообов'язкове явище (законодавство) є формою вираження цієї адміністративно-правової сутності і тільки тому існує і діє як адміністративно-правове явище у сфері охорони важливих для суспільства цінностей, оскільки є правовим законодавством;

– правові адміністративні нормативні акти у сфері адміністративно-правової охорони – це належна (адекватна, повна, завершена і в цьому сенсі – справжня) форма буття адміністративного права щодо адміністративно-правової охорони;

– згідно з ліберально-юридичною онтологією адміністративно-правової охорони формальна рівність (тобто правова сутність) – це сутність загальнообов'язкового позитивно-правового явища, а загальнообов'язкове позитивно-правове явище (законодавство у сфері адміністративно-правової

охорони) – це державна форма прояву, вираження і конкретизації цієї об'єктивної правової сутності (формальної рівності);

– у рамках буття правового закону всі правові феномени (не тільки адміністративно-правова норма, адміністративно-правове відношення, правосвідомість, але й адміністративна правосуб'єктність, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правовий режим, адміністративно-правовий договір, адміністративний позов, судове та адміністративне рішення (навіть в умовах відсутності судового прецеденту), адміністративні процедури і адміністративні процедури і т.д.) є формами вираження, здійснення та існування вже якісно нової відповідної для даного часу і простору сутності адміністративно-правової охорони, що відповідає принципу формальної рівності.

Отже, адміністративно-правова охорона з погляду онтології полягає в системному розвитку принципу формальної рівності суб'єктів права щодо охорони їх прав, свобод і законних інтересів публічною адміністрацією. Принцип формальної рівності в цьому випадку забезпечується системою юридичних інститутів (адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, правосуб'єктність, адміністративні процедури), кожний з яких своєю індивідуальністю засвідчує той чи інший чинник буття, а всі разом утворюють цілісний механізм адміністративно-правового регулювання.

2.2 Гносеологія адміністративно-правової охорони

Адміністративно-правова охорона є однією з найважливіших категорій адміністративного права. Як ми вже наголошували, правильне визначення юридичної природи зазначеного феномену має не тільки доктринальне, але й важливе практичне значення для реального забезпечення прав, свобод та

законних інтересів фізичних і юридичних осіб суб'єктами публічної адміністрації.

Пізнати юридичну природу адміністративно-правової охорони без гносеологічного аналізу неможливо, адже гносеологія має вивчати здатність людини пізнавати світ і пізнавати достовірно, тобто знаходити шляхи здобуття істини [120, с. 4; 130, с. 81-82].

Слід наголосити, що гносеологія адміністративно-правової охорони в світогляді сучасного юриста більше, звичайно, має теоретичне значення, але все одно кожний діючий практичний працівник у сфері права має усвідомлювати її сутність. Однак це ніяк не применшує її сутність, адже всі як матеріальні (цінні папери, гроші, об'єкти культурної спадщини, заповідники та багато іншого), так і нематеріальні блага (здоров'я, честь, гідність), потребують своєї ефективної адміністративної охорони.

Усі суспільні науки, які вивчають різноманітні аспекти життя та діяльності суспільства, завжди містять у собі так званий «соціальний аспект», тобто закономірності, які досліджуються в тій чи іншій сфері суспільного життя, реалізуються через діяльність людей [132]. Рівень взаємодії між цими науками може бути різний, але об'єктивно домінує тенденція до об'єднання наук про суспільство в єдину систему гуманітарного пізнання. Предметну основу такої тенденції до об'єднання становить єдиний предмет пізнання – суспільство, духовну основу – об'єктивна потреба суспільства в пізнанні його як цілісності. Методологічну основу тенденції до об'єднання гуманітарних наук становить соціальна філософія [133, с. 173].

Саме соціальна філософія є серцевиною соціального знання. Соціальним знанням називають знання про суспільство, знання, яке дає змогу людині успішно брати участь у суспільному житті. Лише частина цього знання є теоретичним, тобто усвідомлюваним, сутнісним і систематизованим. Знання користування виделкою, міським транспортом і грошима аж ніяк не є

теоретичним, однак від цього воно не стає менш необхідним для соціального життя. Незважаючи на те, що найнеобхідніші соціальні знання представлені, як правило, у звичках і практичних навичках, тобто знаннях буденних, теоретичний рівень соціального знання має своє важливе соціальне призначення. Крім «внутрішнього» самовиправдання, самодостатності теоретичного знання, що виражено послідовно у принципі наукової об'єктивності, безсторонності, будь-яке теоретичне знання саме завдяки цій безсторонності виконує завдання організації, упорядкування суспільного життя в цілому. Звичайно, однієї лише теорії недостатньо для виконання цього завдання [131, с. 251].

Відтак основи соціальної філософії та сучасного адміністративного права формують теоретичні та практичні аспекти розуміння гносеології адміністративно-правової охорони.

Філософська теорія пізнання полягає в її плюральному характері, учені вивчають пізнавальну діяльність, створюють власні теорії пізнання. У цьому сенсі скільки вчених – скільки й гносеологій [120, с. 5; 130, с. 83].

Доцільно вказати, що гносеологія – це розділ філософії, у якому вивчаються такі проблеми, як природа пізнання, його можливості й межі, відношення знання до реальності, суб'єкта і об'єкта пізнання, істини і неістини, умови достовірності, форми і рівні пізнання, його соціокультурні фактори та ряд інших проблем. У сучасній літературі цей термін використовується у двох основних значеннях: 1) як вчення про загальні механізми і закономірності пізнавальної діяльності людини; 2) як філософська концепція, предметом вивчення якої є наукове пізнання [134].

Тобто теорія пізнання (гносеологія, епістемологія) – це філософське вчення про знання та закономірності пізнавальної діяльності людини, вчення про загальне в пізнавальних взаємовідносинах між суб'єктом і об'єктом або між свідомістю, що пізнає, і буттям, на яке вона спрямована [135].

Пізнання є процесом ідеального освоєння реального світу. Реалізуючись у ході відображення його свідомістю, пізнавальний процес постає принципово творчим відображенням об'єктивної реальності, оскільки його результатом не є створення ідеальної копії наявного стану речей, «повторення» в ідеальній формі того, що є (а саме так уявлялася суть пізнання в матеріалізмі, та й багато хто з природодослідників саме так уявляють зміст пізнання). Пізнання виявляє об'єктивний зміст реальності як діалектичної єдності дійсності (того, що є) і можливості (того, що могло бути в минулому, але не здійснилося, і того, що буде і може бути в майбутньому). Пізнання відображає не тільки дійсно існуючі (або ті, що дійсно існували чи будуть дійсно існувати) предмети, процеси і явища, але й усі їх можливості модифікації. Інакше кажучи, пізнання відображає загальне [136, с. 445].

Таким чином, під гносеологією можна вбачати філософську категорію, яка поєднує своїм змістом як теорію пізнання конкретного явища, так і процес вивчення конкретної проблеми з метою віднайдення істинності певного явища.

Загалом філософія дає теоретичне розв'язання питань світогляду з точки зору взаємовідносин людини і світу, мислення і буття, духовного й матеріального, розробляє загальний цілісний погляд на світ, на місце людини в ньому, досліджує практичне, пізнавальне, ціннісне, етичне та естетичне ставлення до світу [132, с. 9]. У той час наукова філософія визначає пізнання як процес відображення і відтворення у свідомості людей дійсності, одержання, опрацювання, збереження і використання ними інформації про світ і про себе; набуття нового знання. Учасниками цього процесу є суб'єкти й об'єкти пізнання, а кінцевим результатом – знання [137, с. 117].

Філософія дає теоретичне розв'язання питань світогляду з точки зору взаємовідносин людини і світу, мислення і буття, духовного й матеріального, розробляє загальний цілісний погляд на світ, на місце людини в ньому,

досліджує практичне, пізнавальне, ціннісне, етичне та естетичне ставлення до світу [132, с. 9].

Окремо слід звернути увагу на явище «світогляд» як інтегральне духовне утворення, яке спонукає особистість до практичної дії, до певного способу життя та думки. Світогляд являє собою систему принципів, поглядів, цінностей, ідеалів і переконань, що визначають ставлення особистості до дійсності, загальне розуміння світу, життєві позиції людей. У структурному плані прийнято виділяти в ньому такі рівні, як світовідчуття, світосприйняття та світорозуміння. О. Сокурєнко досить слушно зазначає, що світогляд особистості – це система поглядів на світ у цілому, на ставлення людини до суспільства, природи, самої себе. В основі світогляду лежить світорозуміння, тобто сукупність визначених знань про світ [130].

На погляд С. Сливки, норми природного права існують у кожному виді культури (субкультури) і множині культур, які формують у юриста певний світогляд, суспільну свідомість, духовні норми суспільних відносин тощо. Йдеться про ті духовні й освітні надбання людства, які віддзеркалюються в наукових працях, мистецтві, історії, літературі, культурі загалом. Вони позитивно впливають на професійну діяльність юриста, допомагають правильно оцінити правові явища, визначити внутрішній імператив службового обов'язку, прийняти справедливе рішення. Інакше кажучи, норми духовного права розширюють діапазон мисленневих дій, сприяють створенню власних духовних цінностей правоохоронної діяльності [131].

Таким чином, гносеологія адміністративно-правової охорони – це процес пізнання об'єктивно-суб'єктивних чинників відображення і відтворення у свідомості людей світоглядних позицій відносно загального уявлення про природу та зміст даної правової категорії.

Гносеологія тісно пов'язана з такими фундаментальними науками, як онтологія, діалектика і логіка. Оскільки суб'єктом пізнання, центром всієї

гносеології є людина, то вона широко використовує данні філософської антропології, етики, культурології, соціології, герменевтики, феноменології та інших наук про людину. Таким чином ця наука озброює людину знанням загальних закономірностей самого пізнавального процесу, чим спеціально не займається жодна наука [134].

Як відомо, питання про можливість пізнання світу є зворотною стороною основного питання філософії – про відношення мислення до буття, свідомості до матерії, до природи. Наукова філософія вважає, що світ можна пізнати таким, яким він є, що в реальній дійсності немає нічого такого, чого не міг би рано чи пізно збагнути розум людини. Напрямок у філософії, що заперечує або піддає сумніву можливість пізнання природи, суспільства, називається агностицизмом (гр. а – «не», gnosis – «знання»). Таке твердження агностиків обґрунтовується головним чином посиленням на наявну різницю між тим, яким наш світ здається і яким він є насправді [41, с. 207].

Узагалі під процесом пізнання уявляється процес одержання нового знання, в якому розрізняють суб'єкт і об'єкт пізнання. Інакше кажучи, в результаті пізнавального освоєння людиною світу формується знання. Первісним його підґрунтям є поєднання суб'єкта й об'єкта. Знання – це результат пізнавальної діяльності, підсумок процесу пізнання, що містить практично і теоретично важливу для людини інформацію про дійсність. Історично суб'єкт пізнання трактувався по-різному. Найпоширенішим є визначення суб'єкта як людини, окремого індивіда, що здійснює пізнавальну дію, не просто відтворюючи зовнішню дійсність, копіюючи її у власній свідомості, а й активно перетворюючи світ [138].

У свою чергу пізнання є процесом ідеального освоєння реального світу. Реалізуючись у ході відображення його свідомістю, пізнавальний процес постає принципово творчим відображенням об'єктивної реальності, оскільки його результатом не є створення ідеальної копії наявного стану речей, «повторення»

в ідеальній формі того, що є (а саме так уявлялася суть пізнання в матеріалізмі, та й багато хто з природодослідників саме так уявляють зміст пізнання. Пізнання виявляє об'єктивний зміст реальності як діалектичної єдності дійсності (того що є) і можливості (того що могло бути в минулому, але не здійснилося, і того що буде і може бути в майбутньому). Пізнання відображає не тільки дійсно існуючі (або ті, що дійсно існували чи будуть дійсно існувати) предмети, процеси і явища, але й усі їх можливості модифікації. Інакше кажучи, пізнання відображає загальне [136, с. 445].

Відтак незаперечним є той факт, що людина здатна пізнати юридичну природу адміністративно-правової охорони і своє місце в ній, тим самим дати позитивну відповідь на основні питання гносеології.

Цілком ймовірно, що розуміння теоретичної цінності адміністративно-правової охорони здійснюється за допомогою різноманітних наукових досліджень, які в свою чергу становлять сутність науки [120, с. 9].

Ставлячи перед собою проблему отримання істинного знання та відділення істини від омани, людина створила специфічну сферу духовної діяльності, на яку поклала завдання вироблення та теоретичної систематизації об'єктивних знань про дійсність. Цю сферу духовної діяльності ї називають наукою. Слово «наука» буквально означає «знання». При цьому наукові знання – це такі знання, які перевірені на практиці і підтверджені нею. Для науки характерно огорожувальний правило, слідуючи якому вона безжально відокремлює різні здогади від доведених тверджень і тим самим виділяє істинне, достовірне знання від забобонів, хитких припущень, домислів. Наукові знання, подібно твердому ґрунту під ногами, дозволяють людині правильно орієнтуватися в навколишньому світі, жити і діяти [130].

Тобто наука є системою понять про дійсність і має на меті дослідження на основі певних методів пізнання об'єктивних законів розвитку природи, суспільства і мислення, для передбачення і перетворення дійсності в інтересах

суспільства, людини. Відтак наука – це одночасно і система знань, і їх духовне виробництво, і практична діяльність на їх основі. Вона є складовою частиною культури людства, її питома вага постійно зростає [131, с. 216].

Наука має справу з особливим набором об'єктів реальності, які не можна звести до об'єктів повсякденного досвіду. Для опису цих об'єктів, незвичайних з точки зору здорового глузду, наука виробила спеціальну мову, понятійний апарат, а для безпосереднього впливу на них наука створила систему спеціальних знарядь (інструменти виміру, різні прилади тощо), які дають змогу виявити можливий їх стан в умовах, що піддаються контролю суб'єкта. Наука формує специфічні способи обґрунтування істинності знань: експериментальний контроль за одержаним знанням, виведення одних знань з інших, правильність яких уже доведена [131, с. 217].

Таким чином, за допомогою науки людина здатна пізнати юридичну природу адміністративно-правової охорони та відділити істину від омани за допомогою системи спеціальних знарядь.

Відповідно такими знаряддями є форми і методи наукового пізнання. У науковому пізнанні формуються й набувають відносної самостійності такі форми:

1) факт (від лат. *factum* – «здійснено, зроблено»). Це подія, явище, процес, які мають місце в об'єктивній дійсності і є об'єктом дослідження. Розрізняють факти дійсності і факти науки (факти пізнання). Факти дійсності – це речі, властивості, відношення, події, які існують дійсно, незалежно від свідомості. Факти науки – це відображення фактів дійсності, усебічно перевірених, вірогідність яких доведена. Вони усвідомлюються і фіксуються в термінах мови науки у вигляді емпіричних суджень;

2) проблема. Ця форма виникає як намір пояснити факт. Проблема (від гр. *problema* – «завдання») – це запитання чи комплекс запитань, які виникають у процесі розвитку пізнання і вирішення яких має суттєвий практичний або

теоретичний інтерес. Формування проблеми є важливим моментом розвитку наукового знання, оскільки правильно поставити проблему означає частково вирішити її. Хибна постановка проблеми буває однією з причин виникнення вигаданих проблем (псевдопроблем), тобто таких, що несумісні з фактами і законами;

3) гіпотеза. З формулювання гіпотези починається рух проблеми. Гіпотеза (від гр. hypothesis – «основа, припущення») – це різновид здогадки, припущення більш або менш обґрунтоване, але ще не підтверджене, не доведене повністю. Гіпотеза є формою розвитку наукового пізнання, засобом переходу від невідомого до відомого, від непевного до знання більш повного й точного;

4) доказ гіпотези. Суть доказу полягає в установленні істини, підтвердженні або спростуванні сформульованих положень теоретичними аргументами за допомогою порівняння, індукції, дедукції, аналогії;

5) теорія. Вона є найрозвиненішою формою наукового пізнання. Теорія – це система узагальненого знання, основних наукових ідей, законів і принципів, які відображають певну частину навколишнього світу, а також матеріальну й духовну діяльність людей. Теорія на відміну від гіпотези є знанням достовірним, істинність якого доведена і перевірена практикою. Вона дає істинне знання й пояснення певної сфери об'єктивної дійсності, дає можливість зрозуміти її загальні, необхідні, суттєві, внутрішні закономірні властивості і зв'язки. Від інших видів достовірного знання теорія відрізняється своєю точною, логічною організацією [132, с. 103].

Щодо методів слід зазначити, що вони притаманні людському пізнанню в цілому, на їх базі будується як наукове, так і повсякденне знання [133]. Від методу залежить дуже багато. Неадекватний метод може призвести не просто до невдачі, але до помилкових висновків. І навпаки, вдало вибраний метод сприяє швидкому й успішному пізнанню нових зв'язків і закономірностей дійсності. При цьому не варто, звичайно, говорити про те, що успіх або неуспіх наукового

пізнання залежить тільки від методу. Результати пізнання безпосередньо пов'язані з характером самих теоретичних положень [133]. Правильність обраного методу та підстави його застосування вивчає окрема наука – методологія. Методи наукового пізнання – це способи, що застосовуються свідомо на основі знання загальних законів природи суспільства і мислення, особливих законів пізнання і окремих, специфічних законів наукового пізнання. За ступенем загальності методи поділяються на філософські, загальнонаукові та методи окремих наук, а за сферою застосування – на емпіричні й теоретичні. Кожен із них відображає дійсність у певних формах [134, с. 210].

Першочергово для здійснення процесу пізнання адміністративно-правової охорони слід звернутися до теоретичних напрацювань адміністративної науки, де зараз термін «адміністративно-правова охорона» використовується, як правило, з тим соціальним благом, щодо якого слід уникнути певних суспільних посягань, його охороняти, захищати, про що переконливо свідчать роботи О. Зарубинського [135], О. Кравчука [136], С. Мосьондза [137] та багатьох інших учених, але ж це не означає, що даний термін не може використовуватися як самостійний у сучасній науці адміністративного права.

Тим більше ми повністю погоджуємося з поглядами Т. Гуржія, які він висловлює в своїх працях. Досить доречно в ракурсі нашої проблематики вчений стверджує, що не дивлячись на стійкий інтерес до феномену адміністративно-правової охорони, галузева наука ще не виробила єдиного погляду на його природу і зміст [137, с. 102 -107; 138, с. 293]. Так, В. Галуцько зазначає, що у вузькому розумінні адміністративно-правова охорона (захист) права власності – це імперативно владна діяльність суб'єктів публічного управління із захисту прав усіх суб'єктів права власності (осіб, які здійснюють управління нею) від протиправних посягань та широкого загалу осіб – від майна підвищеної небезпеки, з нормативно-прописаною можливістю застосування до порушників режиму власності засобів державного впливу [3, с. 133].

У своїх творах З. Рахлін стверджував, що держава встановлює загальні заборони, не дозволяє здійснювати визначені дії, які можуть завдати шкоди власності. Тими самими нормами встановлюються загальні правила поведінки людей у процесі управління і використання власності. Такими загальними заборонами встановлюється обов'язок для певних осіб не здійснювати дій, заборонених нормами права, якщо вони можуть завдати шкоди власності [139, с. 133].

Аналізуючи дещо схожу з нами проблематику, В. Резвих зазначає, що власність – це відносини між людьми [140, с. 173]. Він розглядав власність з позицій державної, колективної та приватної форм [141, с. 173]. На думку О. Нікітенка, правова охорона власності передбачає встановлення законодавцем відповідних правил, що захищають власника майна від осіб, які заважають володіти, користуватися чи розпоряджатися своїм майном або іншими цінностями [142, с. 11]. На погляд Л. Поліщук, охорона права власності – це створення через нормотворчий процес і практичну діяльність відповідних державних органів умов, які сприяють функціонуванню та розвитку відносин власності в суспільстві і попереджають вчинення правопорушень у цій сфері [143, с. 150].

Погляди вчених, які зазначені вище, на здатність опанувати юридичну природу адміністративно-правової охорони базувалися на другому типі пізнавального ставлення людини до дійсності, сформованому І. Кантом, – «можу знати дещо» (суб'єктивний погляд, так званий здоровий скептицизм, відповідно до якого потребує доведення кожне висловлення і навіть поняття) [120, с. 7].

Таким чином, гносеологія дає можливість розкрити сутність адміністративно-правової охорони в її динамічній системності багатьох юридичних категорій, які базуються на категоріях філософії права: можливості випадкової необхідності, причинності взаємодії, всі вони розглянуті через

призму об'єктивних суспільних відносин, що потребують охорони нормами адміністративного права, мають гарантувати суспільству належний результат взаємодії суб'єктів права для досягнення справедливості й гуманності вирішення суперечок суб'єктами публічної адміністрації.

Окремо слід зазначити про філософські погляди Гегеля, його погляди мають важливе значення для гносеологічних аспектів адміністративно-правової охорони. Для Гегеля філософія є прояв Абсолютного духу – поряд з релігією і мистецтвом. На думку Гегеля, філософія має позбутися найменування «любов до мудрості» і стати «наукою про мудрість». Гегель переконаний, що це нарешті відбулося в його філософській системі і методі, а тому сприймає їх кінцевим результатом розвитку філософії [144, с. 214].

Гегель вважав, що неможливо зрозуміти явище, не з'ясувавши всього шляху, який воно здійснило в своєму розвитку, що розвиток не походить по замкненому колу, а поступово від нижчих форм до вищих, що в цьому процесі здійснюється перехід кількісних змін у якісні, що джерелом розвитку є суперечності, які рухають світ, вони є «корінь всякого руху і життєвості», здійснюють принцип всякого саморуху. У філософській системі Гегеля дійсність представлена як ланцюг діалектичних переходів. Однак гегелівську філософію пронизує глибока внутрішня суперечність. І тут виникає питання: що ж це за суперечність? Метод, що розроблений Гегелем, направлений на безкінечність пізнання. Оскільки об'єктивною основою його є абсолютний дух, а метою – самопізнання цього абсолютного духу, оскільки пізнання кінцеве, обмежене. Тобто є система пізнання, яка, пройшовши цикл пізнавальних ступенів, завершується останнім щаблем – самопізнанням, реалізацією якого є сама філософія Гегеля. Таким чином, суперечність між методом і системою Гегеля є суперечність кінцева і безкінечна. Ця суперечність у Гегеля не є діалектичною, бо вона не є джерелом подальшого розвитку [145, с. 63-64].

Що стосується гносеології адміністративно-правової охорони, то в цьому випадку принцип системності, який окреслений в працях Гегеля, має яскраво виражений характер, адже без системи немає охорони, а системи немає без методів її забезпечення. Тобто гносеологія права допомагає у виробленні ієрархічної системи адміністративно-правової охорони, розстановці по щаблях, одиничного в загальному, єдності в одиничному, що разом взяте має забезпечити особливе місце адміністративно-правової охорони в системі юриспруденції.

Ще одним філософським аспектом нашого аналізу є вияв співвідношення істини й правди. Так, Г. Мурашин і В. Галуцько в своїх працях наголошують, що мудрий український народ закріпив за одним із варіантів кореневого слова «право» значення «справедливий». Стосовно інших однокореневих слів у лексичному значенні, то «праведник» – це людина, яка суворо дотримується заповідей, моральних приписів; «правда» – це те що відповідає істині [146, с. 9; 35].

З давніх-давен людство цікавило поняття істини, визначення цієї ключової категорії як для філософії, так і для інших наук, поняття, можна зазначити, вічне. Хотілося б акцентувати, що не один провідний філософ, громадський діяч і науковець задумувався над тим, що таке істина, у чому вона полягає.

В енциклопедичному словнику поняття істини трактується як адекватне відображення предметів та явищ дійсності пізнаючим суб'єктом, що відтворює їх так, як вони існують незалежно від свідомості; об'єктивний зміст людського пізнання [25, с. 510].

Істина є правильне відображення суб'єктом об'єктивної дійсності, підтвержене практикою. Протилежним їй поняттям є хибна думка. Хибна думка – це зміст свідомості, який не відповідає реальності, але сприймається як істинне (цю думку треба спростовувати). Основна проблема теорії істини – як

можна встановити відповідність одержаних знань реальним об'єктам, які постійно розвиваються. Для вирішення цієї проблеми необхідно розглянути основні характеристики істини: об'єктивність, абсолютність, відносність, конкретність і перевірка практикою [147, с. 203].

Кожна істина, оскільки вона досягається суб'єктом, є суб'єктивною за формою і об'єктивною за своїм змістом. Абсолютизація моменту суб'єктивного в наших знаннях веде до суб'єктивізму, агностицизму. На противагу цим хибним поглядам наукова філософія виробила поняття об'єктивної істини. Об'єктивна істина – це такий зміст знань, який не залежить ні від окремої людини, ні від людства в цілому. Об'єктивність істини ніяк не означає її незалежність від інтересів і потреб людини. Навпаки, істина завжди була і залишиться однією з найважливіших гуманістичних цінностей людини. Визнання об'єктивної істини зумовлює необхідність визнання в тій чи іншій формі абсолютної істини. Абсолютна істина означає повне, вичерпне знання про щось. У принципі таке знання можливе. Але оскільки розвивається не тільки пізнання, а й його об'єкт – навколишній світ, то людство може тільки наближатися до нього. До абсолютних істин можна віднести достовірно встановлені факти, дати подій, народження й смерті тощо, але такі істини не становлять пізнавальної цінності, їх просто називають вічними істинами [147, с. 204].

Абсолютна істина – в широкому розумінні – це всеосяжна істина про реальність у цілому, або реальність окремих її фрагментів. Важливо визнати, що абсолютна істина існує як момент пізнання. Абсолютна істина складається із суми відносних істин. Відносна істина вказує на обмеженість правильного знання про щось. У кожній відносній істині є зерно, елемент абсолютної. Абсолютизація моменту абсолютного в наших знаннях веде до догматизму, «омертвіння» знань, а абсолютизація відносного – до релятивізму (лат.

«відносний»), тобто до агностицизму, фактичної відмови від пізнання [148, с. 97].

З аналізу діалектики абсолютної та відносної істини виводиться і наступна її фундаментальна характеристика – конкретність – це така її ознака, за якою істинність того чи іншого твердження залежить від умов, місця та часу, а також тільки в певній визначеній теоретичній системі, системі відліку тощо. Абстрактна постановка питання про істинність того чи іншого твердження призводить до невизначеного рішення. Так, на запитання «Корисний чи шкідливий дощ?» отримуємо відповідь – «і корисний, і шкідливий». Отже, абстрактної істини немає, істина завжди конкретна [147, с. 204].

Таким чином, первинним елементом пізнання в адміністративно-правовій охороні є свідомість суб'єкта – як правило, дієздатної особи, яка вступила в адміністративно-правові відносини з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів та інших осіб, які причетні до цих цінностей. Джерелом достовірності знань людини в деяких гносеологія є свідомість суб'єкта. Суб'єкту протистоїть об'єкт пізнання як самостійна даність. Сам суб'єкт, ізольований від об'єкта, є гарантом достовірності [130, с. 81-85].

Кожна категорія розглядається не сама по собі, а в міру визначеності має поступатися наступній, наближаючи дослідника до конкретного. Звідси маємо славетний метод сходження від абстрактного до конкретного через зіткнення протилежних визначень, доведених до суперечності, і нарешті їх об'єднання [120, с. 15].

Тим самим важко заперечити, що адміністративно-правова охорона існує через систему адміністративно-правових норм. Одночасно вона не може з погляду гносеології права існувати в таких вузьких рамках, визначених державою. Адміністративно-правова охорона відображає об'єктивні суспільні відносини, захищає найбільш важливі цінності, які в певний відрізок часу

можуть ще не знайти формального оформлення в джерелах адміністративного права.

Відповідно виникає гносеологічна суперечність, яку лаконічно можна оформити таким чином: адміністративно-правова охорона забезпечується на основі адміністративно-правових норм і одночасно регулюється нормами адміністративного права, які встановлюються не тільки державою, хоча нею насамперед.

У тих випадках, коли джерела адміністративного права відстають від реальних суспільних відносин, не забезпечують захист порушених прав і свобод громадян, ми маємо справу із недосконалим законодавством, неналежною роботою законодавчої гілки влади та підзаконною нормотворчістю публічної адміністрації, але може бути й інший випадок, коли джерела адміністративного права, які здійснюють адміністративно-правову охорону, надлишково регулюють суспільні відносини, які в даний час суб'єкти адміністративного права могли б регулювати і без них на основі норм цивільного права, а то й інших соціальних норм, моральних, релігійних тощо.

І другий стан речей є неприпустимим в цьому випадку: джерела адміністративного права перетворюються із засобу захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб на засіб їх порушення через надмірну централізацію, обмеження заборон тощо. Таким чином, гносеологія права нас вчить (показує, вимагає), що в кожному конкретному епоху треба знайти оптимальне співвідношення врегульованих джерелами адміністративного права засад адміністративно-правової охорони та сектору вільного від надмірного врегулювання нормами адміністративного права, так званого сектору свободи, де фізичні та юридичні особи вирішують свої суперечності самостійно на основі норм цивільного права або інших соціальних норм.

Тобто незамінною гносеологією є для визначення проблем в аналізованій нами сфері – це виявлення суперечностей між потребами фізичних і юридичних

осіб, які потребують охорони і наявності правових норм, які їх урегульовують, і процедур діяльності публічної адміністрації та засобів їх реалізації публічною адміністрацією [130, с. 81-85].

Також незамінною є гносеологія щодо уточнення змісту адміністративно-правової категорії, яка нерозривно пов'язана з категорією форми адміністративно-правової охорони. Зміст виявляється в результаті поділу множини проблем адміністративно-правової охорони на частини і навпаки – після дослідження кожної частини окремо органічне поєднання їх у ціле.

Усе вищенаведене дає можливість зробити такі висновки стосовно гносеології адміністративно-правової охорони:

– гносеологія адміністративно-правової охорони у світогляді сучасного юриста більше, звичайно, має теоретичне значення, але все одно, кожний діючий практичний працівник у сфері права має усвідомлювати її сутність. Однак це ніяк не применшує її сутності, адже всі як матеріальні (цінні папери, гроші, об'єкти культурної спадщини, заповідники та багато іншого), так і нематеріальні блага (здоров'я, честь, гідність), потребують своєї ефективної адміністративної охорони;

– основи соціальної філософії та сучасного адміністративного права формують теоретичні та практичні аспекти розуміння гносеології адміністративно-правової охорони;

– під поняттям «гносеологія» можна вбачати філософську категорію, яка поєднує своїм змістом як теорію пізнання конкретного явища, так і процес вивчення конкретної проблеми з метою віднайдення істинності певного явища. У той час гносеологія адміністративно-правової охорони – це процес пізнання об'єктивно-суб'єктивних чинників відображення і відтворення у свідомості людей світоглядних позицій щодо загального уявлення про природу та зміст цієї правової категорії;

– є незаперечним той факт, що людина здатна пізнати юридичну природу адміністративно-правової охорони і своє місце в ній, тим самим дати позитивну відповідь на основні питання гносеології. Цей процес реалізується за допомогою науки, коли людина спроможна відділити істину від омани за допомогою системи спеціальних знарядь;

– гносеологія адміністративно-правової охорони базується на принципі системності, який окреслений в працях Гегеля. Він має яскраво виражений характер, адже без системи немає охорони, а системи немає без методів її забезпечення;

– гносеологія права допомагає у виробленні ієрархічної системи адміністративно-правової охорони, розстановки по щаблях, одиничного в загальному, єдності в одиничному, що разом взяте має забезпечити особливе місце адміністративно-правової охорони в системі юриспруденції;

– первинним елементом пізнання в адміністративно-правовій охороні є свідомість суб'єкта – як правило, дієздатної особи, яка вступила в адміністративно-правові відносини з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів, та інших осіб, які причетні до цих цінностей. Джерелом достовірності знань людини в гносеології є свідомість суб'єкта. Суб'єкту протистоїть об'єкт пізнання як самостійна даність. Сам суб'єкт, ізольований від об'єкта, є гарантом достовірності;

– у тих випадках, коли джерела адміністративного права відстають від реальних суспільних відносин, не забезпечують захисту порушених прав і свобод громадян, ми маємо справу з недосконалим законодавством, неналежною роботою законодавчої гілки влади та підзаконною нормотворчістю публічної адміністрації; але може бути й інша ситуація, коли джерела адміністративного права, які здійснюють адміністративно-правову охорону, надлишково регулюють суспільні відносини, які в цей час суб'єкти адміністративного права могли б регулювати і без них, на основі норм

цивільного права, а то й інших соціальних норм, моральних, релігійних. І другий стан речей є неприпустимим: у цьому разі джерела адміністративного права перетворюються із засобу захисту прав і свобод фізичних і юридичних осіб на засіб їх порушення – через надмірну централізацію, обмеження заборон;

– гносеологія є незмінною щодо уточнення змісту адміністративно-правової категорії, яка нерозривно пов'язана з категорією форми адміністративно-правової охорони. Зміст виявляється в результаті поділу цієї множини проблем адміністративно-правової охорони на частини і навпаки – після дослідження кожної частини окремо органічне поєднання їх в одне ціле;

– гносеологія права у сфері адміністративно-правової охорони дала можливість виявити суперечності між потребами фізичних і юридичних осіб, які потребують охорони й наявності правових норм, що їх урегульовують, і процедур діяльності публічної адміністрації та засобів їх реалізації публічною адміністрацією.

Отже, адміністративно-правова охорона існує через систему адміністративно-правових норм, і з погляду гносеології права вона не може існувати в таких вузьких рамках, визначених державою, – вона відбиває об'єктивні суспільні відносини, захищає найбільш важливі цінності в джерелах адміністративного права, забезпечується на основі адміністративно-правових норм і одночасно регулюється нормами адміністративного права, які встановлюються не тільки державою, хоча нею насамперед.

Гносеологічну сутність адміністративно-правової охорони можна характеризувати як динамічну складову системи багатьох юридичних категорій, що базується на категоріях філософії права: можливості випадковості необхідності, причинності взаємодії; усі вони розглядаються через призму об'єктивних суспільних відносин, що потребують охорони нормами адміністративного права і мають гарантувати суспільству належний результат

взаємодії суб'єктів права для досягнення справедливості й гуманності вирішення суперечок суб'єктами публічної адміністрації.

2.3 Лінгвістичні аспекти адміністративно-правової охорони

Будь-яка держава прагне стати правовою та демократичною повною мірою, зайняти гідне місце на міжнародній арені. Сучасне адміністративне право має забезпечувати права і свободи громадян, а також сприяти та допомогти державі в реалізації цієї благородної мети. Такі акценти спонукають вітчизняну юридичну науку шукати шляхів покращення адміністративно-правової охорони та захисту на сучасному етапі відповідно до реалій сьогодення, розглянути сучасні лінгвістичні аспекти адміністративно-правової охорони.

У цьому підрозділі монографічного дослідження ми на основі чинного законодавства та думок з цієї проблематики вчених у галузі правової лінгвістики, адміністративного права визначимо основні лінгвістичні аспекти адміністративно-правової охорони, розглянемо співвідношення дефініцій «адміністративно-правової охорони» та «адміністративно-правового захисту» в теоретичному аспекті, визначимо співрозмірність цих теоретичних понять.

У період оновлення правотворчої бази, підвищення значення ефективного мовного опрацювання текстів актуальним є питання щодо залежності правильного тлумачення від мовного оформлення документів. Переклад правничих текстів вимагає не лише особливо обережного ставлення до передання змісту документа, а й ретельного добору українських відповідників юридичних термінів. Помилки в перекладі, унаслідок яких змінюється значення, звужується чи розширюється сфера застосування визначень і положень документа, роблять його юридично невідповідним до оригіналу [149, с. 90].

Деякою мірою проблематику лінгвістичних аспектів адміністративно-правової охорони вивчали сучасні вітчизняні й зарубіжні вчені в галузі адміністративного права К. Булатов, В. Галуцько, І. Голосніченко, Л. Кожура, М. Ковалів, В. Курило, О. Нікітенко, Л. Рогач, А. Сачаво, О. Остапенко, О. Угровецький, В. Хатуаєв, В. Шаповал та ін. Проте ці вчені розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту, лінгвістичних співвідношень у цій сфері, вони досліджували інші більш широкі або суміжні суспільні відносини.

Юридична терміносистема української мови відбиває комунікативні потреби суспільства, вербалізовано репрезентуючи комплекс правових понять. Активні процеси в національному юридичному термінотворенні виявлено в тенденціях лексико-семантичного збагачення термінологічного лексикону, що є наслідком неосемантизації, неологізації, оптимізації запозичень та інтернаціоналізації [150].

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону України «Про засади державної мовної політики» держава сприяє розвитку багатомовності, вивченню мов міжнародного спілкування, насамперед тих, які є офіційними мовами Організації Об'єднаних Націй, ЮНЕСКО та інших міжнародних організацій [151].

Більше того, Кабінет Міністрів України видав розпорядження «Про затвердження плану заходів, спрямованих на активізацію вивчення громадянами англійської мови, на період до 2020 року», в якому чітко окреслено напрямки діяльності щодо вивчення англійської мови учнями загальноосвітніх шкіл, здобувачами рівня магістра та доктора, створення інтернет-ресурсів та необхідної навчально-методичної бази, участь у програмах обміну й організації мовних таборів [152].

Досліджуючи лінгвістичні аспекти адміністративно-правової охорони, слід звернути увагу на визначальне значення мови в людському суспільстві,

правової термінології, питань тлумачень юридичних дефініцій, співрозмірності понять.

Мова – це важливий природний засіб спілкування людей. Мова нерозривно пов'язана з мисленням – є соціальним засобом зберігання та передання інформації, одним із засобів управління людською поведінкою [25, с. 1566].

Без мови неможливе виникнення, розвиток та існування права. Історія мови віддзеркалює історію права. Право у свою чергу впливає на формування та розвиток мови. У правовій сфері суспільного життя мова є основним засобом передання інформації, за допомогою мови учасники правовідносин (суб'єкти права) здійснюють обмін інформацією [149, с. 97].

Українська мова сьогодні постає як одна з розвинутих європейських мов, як одна з найзагальніших, визначальних ознак, що характеризують сутність української нації. Вона є духовною скарбницею, духовним надбанням народу, явищем, пов'язаним із матеріальними, духовними, загальнокультурними цінностями українського етносу, суспільним і побутовим життям людини [153, с. 5]

Неабияке місце серед низки рис сучасної мови (фонетична і граматична будова, синтаксична структура, милозвучність тощо) займає її лексичний склад, стилістична система. Мова, змінюючись з плином часу, відображає їх розвиток, особливості національної культури, національної специфіки, менталітет мовців. Цілком зрозуміло, що синонімічні можливості української мови, яка розвивається тисячоліттями, – безмежні й багатоманітні. Сучасна когнітивна лінгвістика використовує семантичні поняття, ідеографічні синоніми, стилістичні та семантико-стилістичні форми [153, с. 7]

Найбільш складною проблемою нашого часу в лінгвістиці є встановлення близькості значенневих відтінків компонентів, які становлять певний

синонімічний ряд, оскільки синоніми в процесі мовлення можуть набувати різних додаткових відтінків [153, с. 7].

На слушний погляд Л. Чулінди, у загальній теорії права використовуються не тільки традиційні методи юридичної науки, а й методологічно значущі положення «суміжних» гуманітарних наук – етики, психології, синергетики, а також лінгвістики. Актуальність обґрунтування методології теоретико-правового дослідження юридико-лінгвістичного тлумачення підкреслюється й тим, що правила юридико-лінгвістичного тлумачення значною мірою впливають на ефективність правозастосування [154, с.92].

Використання здобутків таких наук, як зокрема лінгвістика, дає змогу глибше зрозуміти функціональні, адаптаційні можливості державно-юридичних інструментів і механізми реалізації таких можливостей. Вирішення методологічних проблем тлумачення текстів нормативно-правових актів, зокрема юридико-лінгвістичного тлумачення, сприятиме однозначному тлумаченню нормативно-правових актів, що є на сучасному етапі одним із важливих завдань правової науки і практики [154, с. 92].

Зараз через призму нашого дослідження та проблематики цього підрозділу нам слід детальніше розглянути терміни «лінгвістика», «правова лінгвістика», «юридична термінологія» а також «юридичний термін», що мають важливе значення в ракурсі зазначених проблем.

Лінгвістика (від лат. *lingua* – «мова»), по-іншому мовознавство, – наука про мову, наука про загальні закони побудови та функціонування людської мови. Виникла в Стародавній Індії (Паніні, 5-4 століття до н.е.), Стародавній Греції та Римі (Аристотель). Наукова лінгвістика зародилася на початку XIX ст. З точки зору аспектів вивчення мови умовно виділяють внутрішню та зовнішню лінгвістику. Зовнішня лінгвістика (паралінгвістика, соціолінгвістика, психолінгвістика та ін.) вивчає аспекти мови, які безпосередньо пов'язані з

функціонуванням людини, що є мовцем у суспільстві. До внутрішньої лінгвістики відноситься досить багато її підрозділів та аспектів: загальне мовознавство (вивчає загальномовні категорії), порівняльно-історичне мовознавство, «області» мовознавства, які вивчають різні рівні мовленнєвої системи: фонетика, фонологія, лексикологія тощо [25, с. 1567; 155, с. 279].

Юридична лінгвістика (фр. *linguistique* – мовознавство, від лат. *lingua* – мова) – міждисциплінарна галузь знань про взаємозв'язок мови і права, мовні засоби вираження правових понять і категорій, мовностилістичні ресурси у сфері правових комунікацій. Термін «юридична лінгвістика» вперше ввів у науковий обіг німецький учений А. Подлех у своїй праці «Юридична лінгвістика» (1976 рік). [156, с. 472]. «Правовою лінгвістикою» він називав «сукупність всіх методів і результатів досліджень, які стосуються питань зв'язку мови і правових норм, і відповідають вимогам сучасної лінгвістики» [157]. Сучасне розуміння правової лінгвістики значно розширилося, так як змінилися вимоги сучасної лінгвістики, що пройшла за ці роки довгий шлях розвитку. У зв'язку з цим змінилося співвідношення правознавства та мовознавства в вивченні мовних питань у правовій сфері і значно зросла роль лінгвістичних досліджень в цій області [157].

Сучасне розуміння правової лінгвістики значно розширилося, оскільки змінилися вимоги сучасної лінгвістики, що пройшла довгий шлях. Предметом правової лінгвістики є мова, яка функціонує у сферах правотворення, правозастосування і судочинства, юридичної науки та освіти. Юридична лінгвістика вивчає природу, функції та специфіку мови права, її різновиди і жанри. Юридична лінгвістика сприяє правильному вживанню юридичних термінів і понять, оптимальному використанню мовних ресурсів в юриспруденції залежно від ситуації та професійно-комунікативних потреб, а отже, є важливим засобом ефективності права [156, с. 472].

На слушний погляд О. Діомінової, юридична лінгвістика знаходиться на межі двох наук – лінгвістики та юриспруденції. Поява низки наукових питань, що співвіднесені з різними галузями знання, породжує утворення комплексних наукових дисциплін, серед яких і юрислінгвістика. Ця наукова дисципліна формується й розвивається з урахуванням досягнень лінгвістики та юриспруденції, підтвердивши положення про зв'язок мови і суспільства. Сьогодні юрислінгвістика ще не отримала статусу окремої науки й поки сприймається лінгвістами як дослідження на стику мови та права [158, с. 21-22].

Юридична термінологія (від лат. *terminus* – «межа, кордон, межовий знак» і грецького «слово, вчення») – сукупність термінів, яка виражає систему правових понять і призначена забезпечувати потреби спілкування у сфері юридичної науки і практики. Українська юридична термінологія є складовою термінологічної лексики української мови, яка своїми коренями сягає дописемної давнини – доби звичаєвого права [156, с. 476, 477].

Сучасна юридична термінологія є розгалуженою і динамічною системою найменувань правових явищ, понять, інститутів, категорій тощо. Лексичний склад, внутрішня будова і межі юридичної термінології рухливі, відкриті, перебувають у постійному розвитку та взаємодії з іншими терміносистемами, загальноживаною і ненормованою правовою лексикою [156, с. 476].

У своїх працях Н. Яцишин зазначає, що мовознавчі дослідження вітчизняних і зарубіжних учених засвідчують, з одного боку, інтенсивність розвитку юридичної термінології впродовж останніх десятиліть, що пов'язане з інтерпретацією і глобалізацією світового розвитку, з другого боку, становлення і виділення окремої мовознавчої галузі – юридичної лінгвістики, у лоні якої зосереджені сьогодні всі наукові розробки актуальних проблем юридичної термінології. Разом із тим, аналіз функціонування юридичної термінології в Україні в усіх її вимірах (процес нормотворення, мовленнєва культура фахівців, упровадження усталених стандартів юридичної термінології на рівні держави)

свідчить про непослідовне вживання термінологічних одиниць, порушення мовної цілісності текстів, калькування конструкцій із російської мови, невдалу синонімію, відсутність адекватних юридичних понять, низький рівень мовленнєвої культури (використання русизмів, діалектизмів, полонізмів тощо) [159, с. 102-103].

На слушний погляд А. Коржа, «юридичний термін» – це слово чи словосполучення, що вживається в законодавстві, є узагальненням найменування юридичного поняття, має точний і визначений зміст, вирізняється змістовою однозначністю та функціональною стійкістю; це словесні визначення державно-правових понять, за допомогою яких виражається та закріплюється зміст нормативно-правових приписів держави [160, с. 90].

На слушний погляд О. Романової, що досліджувала дещо схожу з нами проблематику, існує така «градація»: а) терміном може бути і слово, і словосполучення; б) термін пов'язаний із науковим поняттям; в) термін функціонує у спеціальній сфері, може існувати лише в межах одного термінологічного поля; г) термін системний, тобто займає чітко визначене місце в терміносистемі; д) термінові властиве значне функціональне навантаження; д) значення терміна й лексичне значення слова – це однорідні категорії з певними відмінностями, зокрема тому, що значення термінів устанавлюють унаслідок свідомої домовленості [161, с. 61].

Дослідивши погляди О. Романової та А. Коржа, слід констатувати, що вони тотожні в тому, що терміном може бути як слово, так і словосполучення, їхні точки зору є цілком придатними для дослідження лінгвістичних аспектів адміністративно-правової охорони.

Оскільки Україна належить до романо-германської правової сім'ї, то відповідно слід розглянути адміністративно-правову термінологію цих країн, яку досліджувала О. Колюшева в своїх працях. Вона виділила такі її характерні ознаки: 1) складна система термінів; 2) ієрархічність; 3) структурно-

організоване ціле; 4) позначення загальних і видових понять; 5) використання словоскладання та аббревіації для позначення термінів [162, с. 208].

На слушний погляд О. Колюшевої, адміністративно-правова термінологія як наукова категорія – це сукупність термінів-слів, термінів-словосполучень адміністративно-правової направленості, суміжної спрямованості понять, яка є основою змістовної діяльності органів публічної адміністрації. Якщо ж говорити про адміністративно-правову термінологію країн романо-германської правової сім'ї, то це складна система ієрархічно розташованих адміністративно-правових термінів, що формують структурно-логічне ціле на позначення адміністративно-правових понять [162, с. 208].

У цьому ракурсі слід підкреслити, що зараз правова дійсність вимагає по-новому переосмислити проблеми співвідношення адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту, а також парадигму їхнього теоретичного співвідношення.

Слід ще раз наголосити, що актуальність питань співвідношення адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту зумовлюється їх значним теоретичним і практичним значенням для поступального розвитку нашої держави, недостатнім рівнем дослідженості й дискусійністю багатьох положень у сучасних теоретичних концепціях, необхідністю узагальнення, вивчення та аналізу досвіду в цій сфері.

Констатуємо, що зазначена вище проблематика співвідношення цих правових категорій досліджена вітчизняною наукою адміністративного права дещо безсистемно й потребує фундаментального теоретичного опрацювання. Вимоги правової соціальної держави, будівництво ринкової економіки в Україні, розвиток громадянського суспільства потребують вирішення багатьох актуальних правових питань щодо підвищення ефективності діяльності всіх органів публічного управління у цій сфері, а також реального забезпечення прав і свобод людини і громадянина в нашому суспільстві.

Питання адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту турбували вчених на різних етапах розвитку юридичної науки в цілому та адміністративного права зокрема.

На погляд С. Мосьондза, корисність співвідношення цих понять виникає не лише через необхідність їхнього уточнення, але й має іншу, більш глибоку причину: від розуміння сутності цих понять залежить зміст діяльності органів публічної адміністрації із забезпечення реалізації прав в науковій сфері [163, с.103], а також, на наш погляд, і в інших сферах. У своїх творах С. Мосьондз виокремив п'ять підходів до розуміння сутності адміністративно-правової охорони [163, с. 103]. На погляд С. Мосьондза щодо концептуальних питань адміністративно-правової охорони сфери науки в Україні, засобами адміністративно-правової охорони створюються сприятливі умови для функціонування окремих об'єктів і галузевих комплексів, усуваються негативні соціально-економічні чинники, вирішується низка інших неюрисдикційних завдань. Відтак адміністративно-правову охорону потрібно розглядати крізь призму загальної профілактичної функції права, що має не тільки перешкоджати девіантним проявам, а й бути універсальним засобом організації суспільних відносин, їх головним регулюючим фактором та, водночас, гарантією динамічного розвитку всіх царин суспільного життя [163, с. 103].

У загальному вигляді під категорією «охороняти» розуміють: оберігати від небезпеки кого; що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху і т. ін.; стояти на варті біля кого, чого-небудь; вартувати, стерегти; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди і т. ін.; захищати від чого-небудь [164, с. 170].

У тлумачному словнику слово «захист» вживається у двох значеннях – як дія за значенням захищати, захистити і захищатися, захиститися, а також розшифровується, як заступництво, охорона, підтримка [165].

Як загальновідомо з теорії держави та права, регулятивна та охоронна – це основні функції права, за допомогою яких воно захищає права та свободи громадян.

О. Харитонова у своїх працях слушно вважає, що в разі порушення вимоги поводитись певним чином замість регулятивних правовідносин виникають охоронні (регулятивні трансформуються в охоронні), підставою до чого є припис норми права та вчинення адміністративного делікту. У цьому випадку йдеться вже не про реалізацію встановлених адміністративно-правових регулятивних норм, якими були визначені вимоги до поведінки зобов'язального суб'єкта, а про реалізацію положень охоронних адміністративно-правових норм, які передбачають установа нових прав і обов'язків [166, с. 38].

Проте переважна більшість учених звертає увагу на недопущення ототожнення понять «охорона» і «захист» та вважає, що «охорона» в юридичному розумінні означає позитивний стан норм права, направлений на недопущення порушення суб'єктивних прав і законних інтересів осіб, відображає статику правовідносин. У свою чергу «захист» характеризується динамікою через реалізацію засобів і форм, що передбачені законодавством для відновлення правового становища потерпілого, притягнення винного до юридичної відповідальності та застосовуються тоді, коли суб'єктивне право вже порушено [167; 168, с. 192-198].

Р. Шишка визначає, що правовий механізм держави має регулювати відносини на користь людини, надати їй можливість без дозволу реалізовувати належні права та правомірні інтереси, забезпечити високий рівень охорони, а в разі порушення цих прав – своєчасний та ефективний захист [169, с. 38; 163, с. 102-107].

Як зазначає О. Стукаленко, якщо проаналізувати термінологію, що використовується в чинному законодавстві України, то помітимо, що законодавець нерідко термін «охорона права» вживає у значенні правової

охорони того чи іншого суб'єктивного права особи, об'єкта або суб'єкта правовідносин. Якщо взяти за основу такий критерій розмежування понять «охорона прав» і «захист прав», як належність до права в об'єктивному розумінні чи до права в суб'єктивному розумінні, то можна поняття «охорона» пов'язати тільки з правом в об'єктивному розумінні, а поняття «захист» з правом в суб'єктивному розумінні. У такому випадку «охорону прав», чи правильніше сказати «охорону права» слід характеризувати як сукупність заходів правового, політичного, організаційного, економічного та будь-якого іншого характеру, що здійснюються компетентними державними органами та організаціями, яким таке право надається чинним законодавством, з метою запобігання порушенням норм права та забезпечення таким чином умов для реалізації суб'єктивних прав учасниками правовідносин. Тобто дотримання суб'єктивних прав у даному випадку гарантується безпосередньо через діяльність компетентних органів, які не допускають або унеможливають вчинення порушень норм права. На слухний погляд О. Стукаленка, суттєвим є також той факт, що більшість вчених, які розглядають співвідношення понять «охорона права» і «захист права», має на увазі не загальносоціологічні поняття, а аналізують і досліджують «охорону» і «захист» як правові явища, тобто такі, що передбачені нормами права та реалізуються на підставі норм права, а тому й не концентрують свою увагу на співвідношенні понять «охорона права» і «правова охорона» чи «захист права» і «правовий захист» [18].

На погляд Л. Рогач, адміністративно-правова охорона в широкому розумінні – це позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на попередження правопорушень, усунення перешкод реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права, та динамічний стан адміністративного права, спрямований на захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права у разі порушення, невизнання чи оспорювання з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення до

адміністративної відповідальності. У вузькому трактуванні правова охорона пов'язана з порушенням норм права і збігається з поняттям адміністративно-правового захисту (динамічний стан адміністративного права, спрямований на захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права у разі порушення, невизнання чи оспорювання з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності) [170, с. 208].

На думку Л. Кожури, що досліджував дещо аналогічну проблематику, під категорією «адміністративно-правовий захист» слід розуміти організаційно-правову діяльність органів публічної адміністрації, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, підкріплена системою правових гарантій; сутністю якої є забезпечення та захист за допомогою правових засобів прав осіб від протиправних діянь з притягненням правопорушників до юридичної відповідальності». З аналізу викладеного вище можна зробити висновок, що об'єктом адміністративно-правового захисту виступають порушені законні права, свободи та інтереси осіб [171, с. 121].

Усі вчені, праці яких ми проаналізували вище, мають своє бачення щодо цих юридичних феноменів, вони висловлюють певні слушні погляди щодо співрозмірності цих понять, лінгвістичних аспектів адміністративно-правової охорони, їх праці містять, алегорично зазначаючи, «раціональне зерно» та, звичайно, мають право на життя.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що питання співвідношення адміністративно-правової охорони та адміністративно-правового захисту є досить актуальними в наш час у науці адміністративного права і що науковці поки що не знайшли єдиного консенсусу щодо їх співрозмірності.

Ми не можемо заперечити те, що науковці в сфері адміністративного права цікавляться феноменом адміністративно-правової охорони та

адміністративно-правового захисту, ставлять питання у своїх творах про їх співрозмірність та взаємозалежність, проте слід констатувати, що єдиний сталий погляд у всіх науковців на цю проблематику відсутній, вони висловлюють досить різноманітні думки щодо цих юридичних понять.

І все ж таки хотілося б наголосити, що на наш погляд, адміністративно-правова охорона є ширшим поняттям та включає в себе категорію адміністративно-правового захисту. Ми погоджуємося з тими вченими, які констатують у своїх творах, що термін «охорона» використовується як загальне правове явище, яке включає захист.

Сучасне перекладознавство вивчає процес і результати перекладу з різних точок зору, застосовуючи методи дослідження різних дисциплін. Залежно від проблеми, що вивчається, на перший план виступають різні методи: так, аналіз феномену еквівалентності вимагає лінгвістичних методів, а естетичні і стилістичні проблеми не можна вирішити без вдавання до літературознавчих методів [172].

На слухний погляд О. Журавльової, проблема перекладу й інтерпретації у найрізноманітніших її аспектах все частіше опиняється у центрі уваги сучасного перекладознавства. Прагнення до взаємозв'язаного вивчення перекладу й інтерпретації пов'язане з тим, що текст перекладу, як результат процесу перекладу, має на собі певний відбиток інтерпретаційних процесів і є унікальним полем для дослідження інтерпретації, що у свою чергу може бути корисним й для перекладознавства також [173].

На думку Ж. Завальної, на початковому етапі дослідження будь-якого явища перед науковцями виникає необхідність вирішити низку завдань, від яких залежить адекватне сприйняття нового знання про досліджуваний об'єкт чи явище в науковому середовищі зокрема та в суспільстві в цілому. Основним завданням є побудова адекватних дійсності правових понять та категорій як важливих абстрактно-логічних форм відображення соціально-правової

реальності. Слід підкреслити значення понять і категорій теорії права в синтезі юридичних знань, що виробляються всією науковою системою правознавства. Правові категорії сприяють об'єднанню правових знань, розрізнених у спеціальних правових науках, дозволяють розглядати правову форму суспільного життя з єдиної, загальної позиції, теоретично відтворити загальну картину і тим самим сприяти цілісності пізнавальної діяльності в усіх галузях юридичної науки. Також велике значення мають категорії теорії права у переміщенні знань зі сфери однієї науки у сферу іншої. Правові поняття початково розроблені в одній спеціальній науці та, трансформувавшись через своє загальнонаукове значення в категорії теорії права, поширюються і на інші правові науки, включаються як особливий варіант загальної правової категорії в їх понятійний апарат [174, с. 264].

На слушний погляд І. Озерського, герменевтичний метод вважається самостійним юридичним методом, що покликаний обґрунтовувати систему специфічних прийомів, положень, правильне і творче застосування яких здатне забезпечити ефективність й однозначність лінгвістичного тлумачення текстів. Будь-який аналіз тексту експертом-лінгвістом є засобом інтерпретації, а тому варто виокремити її конкретні прийоми, що напрацьовані герменевтикою. У цьому разі варто навести загальні ознаки чотирьох основних груп – видів інтерпретації: граматична (або мовна), стилістична, історична і психологічна (або особистісна). Граматична (мовна) інтерпретація – орієнтована на слова, їх зв'язки та ґрунтується на вивченні мовних засобів тексту, аналізі слів, їх значень, а також словосполучень, граматичних форм. Стилiстична інтерпретація враховує належність тексту до певного стилю. Історична інтерпретація пов'язана з виявленням конкретних обставин при створенні тексту. Психологічна інтерпретація (особистісна) здійснюється в межах інших інтерпретацій як така, що входить до них і відтворює їх особистісне розуміння [175, с. 158].

У своїх творах І. Озерський також розглядає мовні особливості тексту за рівнями його сприйняття та розуміння лінгвістом під час опрацювання матеріалів наданих йому в межах правозастосовного процесу: а) на лексичному рівні (номінативне значення слова є основою для усіх інших його значень, що можуть здійснюватися або уточнюватися залежно від оточуючих слів); б) на морфологічному рівні (дослідження надфразної єдності, складного синтаксичного цілого, оскільки неправильний аналіз синтаксичної будови речення, неврахування послідовності, залежності речень в середині надфразної єдності здатні призвести до серйозних помилок при тлумаченні) [175, с. 159].

Н. Яцишин відзначає, що функціонування юридичної термінології в Україні в усіх її вимірах (процес нормотворення, мовленнєва культура фахівців, упровадження усталених стандартів юридичної термінології на рівні держави) свідчить про непослідовне вживання термінологічних одиниць, порушення мовної цілісності текстів, калькування конструкцій із російської мови, невдалу синонімію, відсутність адекватних юридичних понять, низький рівень мовленнєвої культури (використання русизмів, діалектизмів, полонізмів тощо) [159, с. 99-103].

У своїх працях В. Назаров стверджував, що поняття «охорона» та «захист» перебувають в одній площині, оскільки мають єдиний критерій виміру – права та свободи людини і громадянина [176].

Л. Воеводін зазначав, що охорона основних прав громадян полягає не тільки в їх захисті від можливих порушень, а й у забезпеченні умов та засобів для фактичного користування ними кожним громадянином. Під категорією «охорона» він розуміє як охорону, так і захист прав і свобод [177].

Науковець М. Вітрук також зазначав, що поняття «охорона» та «захист» поєднані та пов'язані. Проте охорону прав він розглядає як діяльність, спрямовану на усунення перешкод у реалізації прав та обов'язків, на боротьбу з невиконанням обов'язків і зловживанням правами, на профілактику й

попередження порушень прав та обов'язків, а захист пов'язує із невиконанням обов'язку або зловживанням правом і виникненням перешкод для їх здійснення чи існування суперечки про наявність самого права або обов'язку [178].

Зараз є потреба проаналізувати, який зміст отримують вищезазначені охоронні категорії в англійській мові та в разі перекладу з української, якими можуть бути втрати в англійських відповідниках сутнісних характеристик, а тому слід внести в них відповідні зміни і доповнення.

Як вважає О. Колюшева, роль англомовної адміністративно-правової термінології в сучасному адміністративному праві України полягає у правильному та зрозумілому розумінні правової термінології адміністративного права України, це є запорукою інтеграції України до європейського співтовариства, порозуміння між суб'єктами адміністративного права як на міжнародному, так і на загальнодержавному рівнях. Більше того, важливим є впровадження єдиного термінологічно вивіреного й науково обґрунтованого, з юридичного та лінгвістичного поглядів, англійсько-українського словника юридичних термінів [179, с. 173-177].

У вітчизняній системі адміністративного права розкрито лінгвістичні аспекти англійських аналогів основних категорій у сфері адміністративно-правової охорони, у результаті чого доведено, що в англійській мові не існує відмінності між словами «охорона» і «захист»: щодо захисту закону (права) доцільно вживати англійський аналог *protection*, для визначення фізичних осіб, які займаються фізичним захистом, вживається слово *guard*, для позначення фізичних осіб, які займаються юридичним захистом, найбільш часто вживається *defend*, для позначення професійної юридичної особи (фірми), яка займається захистом, використовується термін *security* [180, с. 49].

З метою приведення вітчизняного законодавства до вимог світового товариства, з лінгвістичного боку, є потреба вживати слова «охорона», «захист» в одному розумінні як синоніми, розділяючи їх для потреб адміністративно-

правової охорони таким чином: захист (охорона) у найвищому розумінні («protection in a very narrow sense») – це охорона у найвищому розумінні; захист (охорона) у вузькому розумінні («protection in the narrow sense») – це охорона у вузькому розумінні; захист (охорона) у широкому розумінні («protection in the broadest sense») – це охорона в широкому розумінні [180, с. 49].

З вищевикладеного можна зробити такі висновки:

1) незважаючи на демократичність мовної політики в ЄС, коли кожна офіційна мова країни ЄС є одночасно офіційною мовою в рамках ЄС, практично спільним знаменником спілкування політиків, бізнесменів, юристів та інших категорій осіб став особливий різновид англійської – середньоєвропейський;

2) в англійській мові існує декілька синонімів, які відповідають вітчизняному слову (терміну) «захист»: protection – захист, охорона, заступництво, піклування, опіка; прикриття; guard – охорона, захист, вартовий, сторож, захисна стійка; defend – захищати, стояти на сторожі, огороджувати, оборонятися, відстоювати право на щось, надавати підтримку; виправдовувати захищатися на судовому процесі, заперечувати проти звинувачень, захищати на суді, виступати захисником; security – безпека, благополуччя, забезпеченість, забезпечення безпеки; заходи безпеки; захист; охорона, засіб захисту, служба безпеки (в компанії, фірмі), почуття захищеності;

3) для опису захисту права (закону) як юридичної категорії є потреба вживати англійський аналог protection; для потреб опису фізичних осіб, які займаються фізичним захистом, – guard; для позначення фізичних осіб, які займаються юридичним захистом, – defend; для позначення юридичної особи (фірми), яка займається захистом, використовувати термін security. Такий підхід дасть можливість зарубіжним ученим, не порушуючи нашої самобутності, адекватно розуміти вітчизняних учених, юристів і тлумачити законодавство у сфері правозахисної діяльності.

Таким чином, з метою приведення вітчизняного законодавства до вимог світового товариства з лінгвістичного боку є потреба вживати слова «охорона», «захист» в одному розумінні як синоніми, розділяючи їх для потреб адміністративно-правової охорони таким чином: захист (охорона) у найвищому розумінні («protection in a very narrow sense») – це охорона у найвищому розумінні; захист (охорона) у вузькому розумінні («protection in the narrow sense») – це охорона у вузькому розумінні; захист (охорона) у широкому розумінні («protection in the broadest sense») – це охорона в широкому розумінні.

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

3.1 Поняття та елементи механізму адміністративно-правової охорони

Відповідно до сформованої нами методології аналізу адміністративно-правової охорони на третьому етапі цього наукового дослідження необхідно схарактеризувати теорію взаємопов'язаних правових елементів, що забезпечують попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб на основі норм адміністративного права з використанням адміністративного інструментарію. Відповідно в межах цього підпункту нам потрібно сформулювати поняття й елементи механізму адміністративно-правової охорони.

Слід указати, що наприкінці 90-х років ХХ ст. було затверджено систему центральних органів виконавчої влади. Розвиток суспільних відносин і зміни, що відбуваються в них, зумовили потребу в удосконаленні цієї системи в напрямку оптимізації й реформування, правової забезпеченості та прийняття відповідних законів. Протягом останніх 20-ти років робилося декілька спроб перебудови системи органів управління, які, на жаль, так і не були доведені до логічного завершення. У зв'язку з цим виникла необхідність проведення комплексної адміністративної реформи, метою якої є модернізація управлінських відносин, створення ефективної системи забезпечення й захисту конституційних прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [181, с. 153].

Відтак розроблення новітньої теорії правових елементів, що забезпечують попередження і відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, є невід'ємною частиною загальної оптимізації й

реформування сучасної системи забезпечення й захисту основоположних прав осіб.

У рамках сучасного адміністративного права не отримали свого наукового обґрунтування такі важливі питання, як поняття і модель механізму адміністративно-правової охорони, однак у науковій літературі приділено значну увагу питанням, присвяченим проблемі правового механізму [182, с. 40].

Саме тому, за нашим баченням, механізм адміністративно-правової охорони слід розглядати через призму теорії зального та адміністративно-правового регулювання.

Регулювальний вплив права на суспільні відносини полягає в тому, що воно у своїх нормах конструює модель обов'язкової або дозволеної поведінки різних суб'єктів цих відносин. Це виражено в наданні одним суб'єктам суспільних відносин певних прав і в накладанні на інших певних обов'язків, пов'язуючи їх тим самим взаємними правами й обов'язками. При цьому можливості права в регулюванні суспільних відносин не свавільні й не безмежні. Правове регулювання обумовлено деякими об'єктивними та суб'єктивними чинниками, до яких можна віднести: а) рівень економічного розвитку суспільства; б) його соціальну структуру; в) рівень зрілості, стійкості суспільних відносин; г) рівень правової культури громадян і посадових осіб; д) рівень визначеності предмета, засобів і методів правового регулювання [183, с. 511].

Загалом правове регулювання (анг. law/juridical/legal regulation/rules) – це державне регулювання суспільних відносин шляхом установлення норм права, що направляє поведінку суб'єктів права на реалізацію цілей, які висувуються суб'єктом правотворчості в даний історичний період у певній сфері життєдіяльності суспільства та держави. Правове регулювання виступає як один механізм, що включає систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини –

правові норми, правові відносини, правова відповідальність, правова свідомість, юридичні факти і акти застосування права, акти реалізації прав та обов'язків тощо [184, с. 673].

Тобто основою загального регулювального втручання держави на суспільні зв'язки у сфері попередження й відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб є процес правотворчості, наслідком якого є виникнення правової норми.

Доречно вказати, що на доктринальному рівні сформовані різні підходи до трактування терміна «правове регулювання», однак науковці переважно оперують схожими юридичними конструкціями. Як приклад, на думку О. Мельника, – це здійснюваний усією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування, закріплення, охорони та розвитку [186]. Тоді як О. Мурашин вважає, що це форма владного юридичного впливу на суспільні відносини, що здійснюється державою за допомогою всіх правових засобів з метою їх упорядкування, закріплення й забезпечення [183, с. 511].

Відносно такого явища, як «адміністративно-правове регулювання», слід зазначити: це один із видів галузевого правового регулювання, заснований на дії адміністративного права і багатого арсеналу адміністративно-правових засобів на суспільні відносини, що мають місце у сфері діяльності державної адміністрації [186]. З урахуванням предмета й методу адміністративного права, за переконаннями В. Галунька, адміністративно-правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку та діяльність його адресатів, унаслідок «адміністративно-правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових веліннях орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин щодо досягнення фактичних завдань адміністративного права» [187].

Таким чином, узявши за основу теорію правового регулювання, сформовану професором О. Мурашиним, і теорію адміністративно-правового регулювання професора В. Галуцька, можна дійти висновку, що вони можуть бути трансформовані для потреб формування наукової теорії механізму адміністративно-правової охорони як загальна конструкція.

Тож постає питання визначення категорії «механізм». Однак спершу слід вказати, що найбільш часто цей термін застосовують у техніці [289, с. 665; 86, с. 58], оскільки навіть у словнику іншомовних слів зазначено, що термін «механізм» походить від грецького слова «знаряддя, пристрій» та розшифровується в двох значеннях: по-перше, як пристрій (сукупність ланок або деталей), що передає чи перетворює рух; по-друге – сукупність проміжних станів або процесів будь-яких явищ [249, с. 431]. У ще одному енциклопедичному словнику зазначається, що механізм – це система тіл, які слугують для перетворення руху одного чи кількох тіл у потрібні рухи інших твердих тіл [25, с. 797; 249, с. 336].

У межах праці про механізм адміністративно-правового забезпечення обігу й застосування зброї в Україні С. Діденко наголошує, що категорію «механізм» у суспільних науках плідно вивчає С. Рудницький, який зазначає, що її часто використовують політологи для опису різноманітних явищ і процесів у політичному житті сучасної України зі зрозумілих причин – адже саме її гносеологічні можливості дозволяють пояснити, яким чином задекларовані права чи чинні інтереси суб'єктів суспільно-політичного життя реалізуються в політичній дійсності. У філософії ця категорія використовується для опису трудових відносин, самореалізації особистості, легітимації політичних інститутів, соціального організму країни, самовідтворення української політичної нації, функціонування й розвитку соціуму та інших явищ. Огляд праць, у яких використано цю категорію в соціально-економічній, соціально-філософській сферах, здійснив С. Сухачов [188; 60].

У юриспруденції вживаними є терміни «соціальний механізм», «механізм правотворчості», «механізм дії права», «механізм впливу права на суспільні відносини», «механізм правового регулювання», «механізм правового управління» тощо. Юридичної форми набувають основні й найважливіші види суспільних відносин у різних сферах людської діяльності, які потребують не елементарної законодавчої форми, а її змістовної правової наповненості. У цьому сенсі спеціальні юридичні знання про особливості та прояви права, правового регулювання й забезпечення, набуті правознавством, дозволяють свідомо й більш точно розібратися в тих соціальних процесах, які зазнають юридичного впливу з боку держави і вимагають свого юридичного впорядкування з одночасним наповненням його правовим змістом [189, с. 32; 86, с. 60].

У своїх працях П. Рабінович виділяє також юридичний механізм використання державно-правової закономірності – це система юридично значущих дій зі створення державно-правових умов і засобів для реалізації такої закономірності, а також її безпосереднього використання у практиці [190, с. 167].

Відтак різноманітність варіацій використання терміна «механізм» у юридичних конструкціях характеризує його як багатогранне явище, покликане здійснювати загально цінну місію в межах тих чи інших соціальних процесах.

У юридичній науці поняття «механізм правового регулювання» активно використовується з 1960 року. Його введення стало наслідком того, що розробка окремих правових явищ (актів, норм, правовідносин і т. п.) і дослідження їх впливу на суспільні відносини не завжди давали бажаний результат. У реальній дійсності ці явища не існують ізольовано одне від одного – вони постійно взаємодіють і саме у взаємодії завдають регулювального впливу на суспільні відносини [191, с. 18]. Слід додати, що за твердженнями В. Осадчого ми не знайдемо жодного нормативно-правового акта, де було б прописано поняття

механізму правового регулювання, з цього слід зробити висновок, що цю дефініцію законодавчо не прописано, а отже, провідним чинником його розуміння є доктринальні положення вчених, що торкалися в своїх наукових працях такої проблематики [249, с. 336].

З цього слідує, що механізм правового регулювання є теоретичним явищем, яке виявляється практично не у вигляді самостійного явища, а в сукупності окремих елементів, що діють послідовно та становлять його зміст.

Механізм дії права, механізм правового регулювання та механізм реалізації права розглядав Т. Тарахонич [192, с. 14], яким було здійснено спробу схарактеризувати в межах конкретних підходів деякі дефініції механізму правового регулювання. Науковець вказує, що С. Алексєєв розуміє під механізмом правового регулювання взяту в єдності всю сукупність правових засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [193, с. 30]. На думку Т. Тарахонича, автор підкреслює, що за допомогою цих засобів не лише впорядковуються суспільні відносини, а й здійснюється вплив на свідомість та поведінку суб'єктів. У своїх подальших дослідженнях учений підкреслює, що поняття механізму правового регулювання дозволяє не лише зібрати разом всі явища правової дійсності – норми, правовідносини, юридичні акти та інші, а і схарактеризувати їх як цілісність, показати в системно динамічному вигляді, що характеризує результативність правового регулювання, його здатність гарантувати з правової сторони досягнення поставлених законодавцем цілей; висвітлити в зв'язку з цим специфічні функції, які виконують ті чи інші явища в правовій системі, показати їх зв'язок та взаємодію між собою [194]. Цей погляд поділяє А. Васильєв, підкреслюючи, що правове регулювання – це система державно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив права на суспільні відносини [195]. Поєднуючи інструментальний підхід до розуміння механізму правового регулювання з діяльнісним, В. Горшен'єв підкреслює, що механізм

правового регулювання – це органічна сукупність усіх юридичних форм та способів, за допомогою яких здійснюється переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин [196].

Однак, на наш погляд, найслухнішу позицію висвітлив В. Копейчиков, коли схарактеризував аналізоване явище як сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться відповідно до вимог і дозволів, що містяться у нормах права [197, с. 220].

Аналізуючи вищесказане, можна погодитись, що механізм правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини в бажаному для неї напрямку [198, с. 207]. У цю логіку вкладається концепція елементного наповнення цієї категорії, висловлена С. Алексеєвим. Він вважає, що структура правового регулювання характеризується насамперед його методами і способами [199, с. 108]. Але проблема внутрішньої будови механізму правового регулювання для сучасної теорії права не є до кінця вирішеною [200, с. 41].

Розібравшись із теоретичними напрацюваннями вчених в галузі загальної теорії держави і права, необхідно звернути увагу на більш вагомому для нашого наукового дослідження правову категорію.

Ключову роль у реалізації правового регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права займає явище, яке в юридичній науці, теорії права та адміністративному праві носить назву механізму адміністративно-правового регулювання. Саме за допомогою вказаного механізму та його складових частин досягається мета якісної регламентації суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права [201, с. 31].

Слід вказати, що дослідження механізму адміністративно-правового регулювання передбачає насамперед з'ясування кола суспільних відносин, що становлять його предмет. У самому предметі (тобто в регульованих суспільних відносинах) закладена об'єктивна необхідність відокремленої нормативно-

правової регламентації [34, с. 170]. Саме зміст однорідної групи суспільних відносин визначає в кінцевому підсумку і специфіку правового регулювання [191, с. 10]. Тобто механізм адміністративно-правового регулювання виконує ключову роль у реалізації владного впливу на суспільні процеси та зв'язки в межах сфери предмета регулювання.

У науковій літературі зустрічається значна кількість різноманітних точок зору вчених щодо поняття як самого механізму адміністративно правового регулювання, так і щодо його структури, саме складових елементів, за допомогою яких здійснюється вплив управлінні заради досягнення цілей. Однак вироблення єдиного підходу з боку вчених до бачення зазначеного поняття дасть можливість більш ефективно, синхронізовано здійснювати вплив на управлінські відносини [111, с. 35].

Наприклад, за переконаннями П. Фатєєва, механізм адміністративно-правового регулювання, будучи частиною системи механізму правового регулювання в цілому, містить по суті той же набір правових засобів (норми, правовідносини, акти застосування права), за допомогою яких здійснюється впорядкований вплив на суспільні явища. Разом із тим механізму адміністративно-правового регулювання властиві свої специфічні особливості, які дозволяють виділити його в самостійний блок [191, с. 18].

Тобто механізм адміністративно-правової охорони включає як загальні риси теоретичних аспектів аналізованих вище механізмів, так і має власні, специфічні особливості, які в свою чергу й виокремлюють його посеред суміжних правових явищ.

Вважаємо за потрібне навести деякі доктринальні положення відносно трактування терміна «механізм адміністративно-правового регулювання» з метою виокремлення загальних ознак механізму адміністративно-правової охорони.

Професор Т. Коломоєць під механізмом адміністративно-правового регулювання вбачає сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [203]. А ось за думкою професора С. Стеценко, сьогодні він уявляється як категорія, що виражає процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, які нормами цієї галузі права регулюються. Іншими словами, правові норми, які використовуються в адміністративному праві, самі по собі статичні, а в рух вони приводяться саме за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання [204, с. 212]. У свою чергу В. Горшенєв вважає, що це способи впливу, реалізації права, а також проміжні ланки – правовідносин, які переводять нормативність права у впорядкованість суспільних відносин [201, с. 154-155]. Заслуговує також на увагу думка В. Колпакова, О. Кузьменка, І. Пастуха, В. Суценка, які вважають, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації [206].

Відповідно загальними рисами механізму адміністративно-правової охорони є такі:

- 1) є категорією адміністративного права та діє в межах його предметно-об'єктного простору;
- 2) це процес динамізації адміністративно-правових норм та приписів;
- 3) слугує для впорядкування суспільних процесів та явищ;
- 4) є способом владного впливу в межах предметно-об'єктного простору адміністративного права;
- 5) являє собою сукупність адміністративно-правових засобів;

б) функціонування породжене реалізацією адміністративних зобов'язань публічної адміністрації.

Трансформували зазначену вище теорію механізмів до потреб адміністративно-правової охорони з виключенням з них положень і елементів, які не відповідають юридичній природі аналізованого феномену, вважаємо, що вона має бути доповнена новими елементами, які посилюють ефективність реалізації норм права щодо відновлення та/чи попередження порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які забезпечуються публічною адміністрацією.

Таким чином, механізм адміністративно-правової охорони є специфічним адміністративно-правовим комплексним утворенням, що поєднує інтереси суб'єктів адміністративного права з цінностями, що перебувають під охороною, і доводить процес публічного управління та надання адміністративних послуг до логічного результату.

М. Кельман та О. Мурашин зазначають, що мета механізму правового регулювання – забезпечити безперешкодний рух інтересів суб'єктів до цінностей, тобто гарантувати їх справедливе задоволення. Ця головна, змістовна ознака пояснює значущість цієї категорії й показує, що роль механізму правового регулювання полягає в усуненні можливих перепон, які стоять на шляху здійснення інтересів суб'єктів. Механізм правового регулювання – це специфічний юридичний «канал», який поєднує інтереси суб'єктів з цінностями і доводить процес управління до логічного результату [183, с. 515]. А тому, за нашим переконанням, мета механізму адміністративно-правової охорони полягає в забезпеченні фізичним і юридичним особам відновлення прав, свобод чи законних інтересів, які були порушені або імовірність такого порушення була значною, за допомогою адміністративного інструментарію суб'єктами публічної адміністрації.

Переходячи до розгляду його елементів, потрібно звернутися до наукових позицій з приводу трактування такого явища. Згідно із загальною теорією права до елементів механізму правового регулювання належать: юридичні норми; нормативно-правові акти; акти офіційного тлумачення; юридичні факти; правовідносини; акти правореалізації; правосвідомість і режим законності та правопорядку, який упроваджується в результаті досягнення цілей правового регулювання. Кожній стадії правового регулювання відповідають специфічні елементи механізму правового регулювання, місце яких в останньому зумовлене їхньою функціональною роллю. Функціонування механізму правового регулювання відрізняється послідовністю: кожен з його елементів вступає в дію на певній стадії правового регулювання [207, с. 101; 60, с. 237].

Як критерій виділення основних елементів механізму правового регулювання С. Алексєєв запропонував використовувати стадії правового регулювання [194, с. 26]. До них належать: стадія формування і дії юридичних норм; стадія виникнення прав та обов'язків (правовідносин); стадія реалізації прав і обов'язків; стадія застосування права. Відповідно до зазначених стадій і з урахуванням особливостей адміністративно-правового регулювання можна виділити три основні елементи механізму адміністративно-правового регулювання: адміністративно-правові норми; адміністративно-правові відносини; адміністративно-правові акти [191, с. 18].

Тобто елементи механізму адміністративно-правової охорони – це компоненти єдиного специфічного комплексного утворення, що поєднує інтереси суб'єктів адміністративного права з цінностями, що перебувають під охороною, і доводить процес публічного управління та надання адміністративних послуг до логічного результату; ці елементи також є самостійними його об'єктами, однак мають результативність тільки в сукупності та здійснюючи конкретне правове завдання.

Здійснивши аналіз наукових думок деяких сучасних науковців, С. Діденко дійшов висновку, що існує дві точки зору вчених щодо визначення складових частин механізму адміністративно-правового регулювання: одні перелічують всі можливі елементи, інші виокремлюють тільки головні, на їх думку [60, с. 238]. Обґрунтуванням даної тези є такі наукові позиції відносно до елементів механізму правового регулювання:

1) В. Галуцько, В. Курило, С. Короєд: норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження – джерела адміністративного права, принципи адміністративного права, тлумачення норм адміністративного права, адміністративно-правові відносини, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, індивідуальні адміністративні акти суб'єктів публічної адміністрації, форми адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації та методи, адміністративно-правові режими, адміністративні процедури, ефективність адміністративно-правового регулювання [208, с. 106];

2) Ю. Слабоунова: норми права різного призначення, акти застосування права і діяльність організацій та посадових осіб з утілення їх у життя. На думку вченого, таку структуру механізму можна вважати класичною, оскільки означені елементи в сукупності утворюють довершену систему правового забезпечення [209, с. 509];

3) Т. Плугатар: адміністративно-правові норми, акти тлумачення та акти реалізації адміністративно-правових норм, адміністративно-правові відносини [210, с. 742];

4) С. Корсун: норми права – загальнообов'язкові правила поведінки, установлені з метою регулювання суспільних відносин; акти реалізації норм права – процес фактичного втілення в життя приписів правових норм через поведінку суб'єктів адміністративного права; правові відносини – вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права. До функціональних складових механізму адміністративно-правового регулювання належать:

юридичні факти; правова свідомість і правова культура; законність; акти тлумачення норм права; акти застосування норм права [211, с. 117; 60, с. 239].

А тому до структури елементів адміністративно-правової охорони слід віднести такі:

1) норми адміністративного права і їх зовнішнє вираження джерела адміністративного права, оскільки норми права – основа механізму правового регулювання. Звісно, саме з юридичних норм, їх змісту починається правовий вплив на соціальні відносини. Якість правового регулювання залежить від того, наскільки норми права правильно враховують закономірності суспільних відносин, що регулюються, наскільки високий рівень загальної та правової культури законодавчого корпусу. Безпосереднім чинником виникнення правових норм є правотворча діяльність держави, що полягає у прийнятті, зміні або скасуванні певних правових норм [183, с. 516]. Відтак норми адміністративного права є зовнішнім вираженням джерел адміністративного права, на основі яких забезпечується адміністративно-правова охорона, мова про них буде йти в наступних підрозділах нашої наукової праці;

2) суб'єкти публічної адміністрації, які попереджають порушення або/та захищають, права, свободи та законні інтереси невідних осіб. Сам термін «публічна адміністрація» окреслює систему публічних інституцій та їх діяльності. При цьому ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке служить всім». А слово «адміністрація», яке походить від латинського *ministrare* («служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам. Більш точно, публічна адміністрація є сукупністю державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є, по-перше, органи виконавчої влади і, по-друге, виконавчі органи місцевого самоврядування [71, с. 7]. В аналізованій сфері вона має дворівневу структуру і складається із загальної (наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, міністерства та

інші) та спеціальної, тобто тих суб'єктів, які безпосередньо опікуються питаннями попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

3) адміністративно-охоронні відносини – ті, які виникають у разі порушення суб'єктивних прав та обов'язків сторін і сприяють їх відновленню [190, с. 360]. У нашому випадку – це впорядковані нормами адміністративного права суспільні відносин щодо попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

4) форми і методи та процедури адміністративної діяльності публічної адміністрації як їх інструментарій при здійсненні адміністративно-правової охорони.

Проаналізований вище перелік елементів адміністративно-правової охорони є базовим, однак для потреб адміністративно-правової охорони в певній специфічній сфері він може доповнюватися додатковими правовими елементами.

Усе вищенаведене дає можливість навести такі висновки щодо поняття та елементів механізму адміністративно-правової охорони:

– розроблення новітньої теорії правових елементів, що забезпечують попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, є невід'ємною частиною загальної оптимізації й реформування сучасної системи забезпечення й захисту основоположних прав осіб;

– механізм адміністративно-правової охорони слід розглядати через призму теорії загального та адміністративно-правового регулювання;

– основою загального регулювального втручання держави на суспільні зв'язки у сфері попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб є процес правотворчості, наслідком якого є виникнення правової норми;

– на доктринальному рівні сформовано різні підходи до трактування терміна «правове регулювання», однак науковці переважно оперують схожими юридичними конструкціями;

– узявши за основу теорію правового регулювання, сформовану професором О. Мурашиним, і теорію адміністративно-правового регулювання професора В. Галунька, можна дійти висновку, що вони можуть бути трансформовані для потреб формування наукової теорії адміністративно-правової охорони як загальна конструкція;

– різноманітність варіацій використання терміна «механізм» в юридичних конструкціях характеризує його як багатогранне явище, покликане здійснювати загальну цінну місію в межах тих чи інших соціальних процесах;

– механізм правового регулювання є теоретичним явищем, яке виявляється практично не у вигляді самостійного явища, а в сукупності окремих елементів, що діють послідовно та становлять його зміст;

– механізм адміністративно-правового регулювання виконує ключову роль у реалізації владного впливу на суспільні процеси та виявляє зв'язки в межах сфери предмета регулювання;

– механізм адміністративно-правової охорони включає як загальні риси теоретичних аспектів аналізованих вище механізмів, так і має власні, специфічні особливості, які в свою чергу й виокремлюють його посеред суміжних правових явищ;

– загальними рисами механізму адміністративно-правової охорони є такі:
1) є категорією адміністративного права та діє в межах його предметно-об'єктного простору; 2) це процес динамізації адміністративно-правових норм та приписів; 3) слугує для впорядкування суспільних процесів та явищ; 4) є способом владного впливу в межах предметно-об'єктного простору адміністративного права; 5) являє собою сукупність адміністративно-правових

засобів; б) функціонування породжене реалізацією адміністративних зобов'язань публічної адміністрації;

– трансформували загальну та адміністративну теорію механізмів до потреб адміністративно-правової охорони з виключенням з них положень і елементів, які не відповідають юридичній природі аналізованого феномену, вважаємо, що вона повинна бути доповнена новими елементами, які посилюють ефективність реалізації норм права щодо відновлення та/чи попередження порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які забезпечуються публічною адміністрацією;

– механізм адміністративно-правової охорони є специфічним адміністративно-правовим комплексним утворенням, що поєднує інтереси суб'єктів адміністративного права з цінностями, що перебувають під охороною, і доводить процес публічного управління та надання адміністративних послуг до логічного результату;

– мета механізму адміністративно-правової охорони полягає в забезпеченні фізичним і юридичним особам відновлення прав, свобод чи законних інтересів, які були порушені або імовірність такого порушення була значною, за допомогою адміністративного інструментарію суб'єктами публічної адміністрації;

– елементи механізму адміністративно-правової охорони – це компоненти єдиного специфічного комплексного утворення, що поєднує інтереси суб'єктів адміністративного права з цінностями, що перебувають під охороною, і доводить процес публічного управління та надання адміністративних послуг до логічного результату, які виступають самостійними його об'єктами, однак мають результативність тільки в сукупності та здійснюючи конкретне правове завдання;

– до структури елементів адміністративно-правової охорони слід віднести такі:

1) норми адміністративного права та їх зовнішнє вираження джерела адміністративного права, оскільки на їх основі забезпечується адміністративно-правова охорона;

2) суб'єкти публічної адміністрації, які попереджають порушення або/та захищають права, свободи та законні інтереси невіддільних осіб. Публічна адміністрація в аналізованій сфері має дворівневу структуру і складається із загальної (наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, міністерства та інші) та спеціальної, тобто тих суб'єктів, які безпосередньо опікуються питаннями попередження й відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

3) адміністративно-охоронні відносини, які в нашому випадку є впорядкованими нормами адміністративного права суспільними відносинами щодо попередження і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

4) форми і методи та процедури адміністративної діяльності публічної адміністрації як їх інструментарій при здійсненні адміністративно-правової охорони.

Вищевказаний перелік елементів адміністративно-правової охорони є базовим, однак для потреб адміністративно-правової охорони в певній специфічній сфері він може доповнюватися додатковими правовими елементами.

Отже, механізм адміністративно-правової охорони є специфічним адміністративно-правовим комплексним утворенням, що поєднує інтереси суб'єктів адміністративного права з цінностями, що перебувають під охороною, і доводить процес публічного управління та надання адміністративних послуг до логічного результату.

Елементи механізму адміністративно-правової охорони – це його компоненти, які виступають самостійними об'єктами, однак мають

результативність тільки в сукупності та здійснюючи конкретне правове завдання. До правових елементів механізму адміністративно-правової охорони належать: адміністративно-правові норми та їх зовнішнє вираження джерела адміністративного права; адміністративно-правові відносини; суб'єкти публічної адміністрації, які попереджають порушення або/та захищають, права, свободи та законні інтереси невідних осіб; форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації; адміністративні процедури в аналізованій сфері.

3.2 Законодавче регулювання адміністративно-правової охорони

Сучасне спрямування України на європейську інтеграцію та розвиток її як правової демократичної держави вимагає по-новому переосмислити проблеми адміністративно-правової охорони. Настав час, коли треба шукати альтернативних шляхів покращення життя в українському суспільстві, і для цього звичайно треба рухатися шляхом реального забезпечення проголошених у Конституції України прав та свобод людини і громадянина, а також долати труднощі щодо вирішення численних державно-правових проблем. Такі акценти спонукають вітчизняну юридичну науку шукати шляхи покращення адміністративно-правової охорони на сучасному етапі відповідно до реалій сьогодення. Життя, честь, гідність громадян, здоров'я, громадський порядок, державний кордон, природа – ось лише невеликий перелік цінностей, які потребують ефективною та дієвою адміністративно-правовою охороною.

Теоретичним і практичним проблемам, а також перспективам розвитку адміністративно-правової охорони у своїх працях приділяли увагу В. Авер'янов, А. Венедиктов, В.Галуцько, А. Єлістратов, В. Івановський, Л. Поліщук, З. Рахлін, В. Резвих, І. Фойницький та ін. І це, звичайно, далеко не повний перелік учених, які цікавилися окресленою проблематикою, проте вони досліджували або

суміжні, або більш широкі проблеми чи окремі аспекти. Наведені вище обставини ще раз вказують на актуальність обраної тематики.

Основною властивістю правової, демократичної, соціальної держави, якою Конституція проголосила Україну, є її орієнтація на людину, особистість. Зазначений підхід обумовлено тим, що саме людина є найбільшою цінністю суспільства, а її розвиток, задоволення потреб та інтересів визнається одним із провідних завдань держави [212, с. 9].

На слушну думку Т. Коломоєць, на сьогодні адміністративне право стоїть на порозі кардинальних змін, відходу від традиційного для радянського та пострадянського періодів протягом тривалого часу погляду на його предмет та метод правового регулювання, від домінування «управлінської» «каральної» складових предмета адміністративного права й переходу не просто до рівноцінної, а й більш важливої його так званої публічно-сервісної, складової, від акценту на «державне управління» – до «забезпечення пріоритету прав і свобод громадянина» (а у відповідних випадках – також юридичних осіб) у численних взаємовідносинах між суб'єктами публічного (державного та муніципального) управління і населенням, набуття пріоритетного значення принципу верховенства права у змісті адміністративного права [213, с. 9].

З позиції С. Ківалова, з метою забезпечення курсу України на європейську інтеграцію слід узгоджувати заходи з реформування адміністративного права України з правовими стандартами країн Європейського Союзу щодо побудови і функціонування системи державного управління. Учений вважає, що науковці мають вживати заходів щодо радикального оновлення вітчизняної науки адміністративного права, ширше застосовувати копаративний метод досліджень, здійснювати постійний науково-аналітичний моніторинг стану системи державного управління в Україні та реалізованих заходів адміністративної реформи з метою оперативного виявлення й виправлення

можливих помилок і вироблення рекомендацій щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні [214, с. 6].

З позиції К. Рудого, важливо забезпечити ефективне впровадження та реалізацію оновленого законодавства таким чином, щоб створити стабільне правове середовище, сприятливе для розвитку двосторонніх зв'язків між Україною та країнами Європи і для внутрішніх економічних та правових перетворень з обов'язковим урахуванням досвіду української юридичної школи та її особливостей. Суперечливість, складність та обсяг робіт у напрямку наближення до ЄС не дозволяють розв'язати наявні завдання тільки на основі виключно формального нормативного підходу. Натомість цілеспрямована політика уряду, діяльність законодавчого порядку з поступового приведення права України відповідно до норм і стандартів ЄС вимагають визнати як обов'язкову рису всеохоплюючу гармонізацію права України з правом ЄС, а це означає підкріплення юридичного процесу шляхом вирішення цілого комплексу методологічних, методичних, кадрових, організаційних питань та питань матеріально-технічного забезпечення.

Розвиток законодавства відповідно до європейських стандартів в Україні є запорукою передбачуваної стратегії розвитку всієї держави шляхом адаптації національного адміністративного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Адаптація українського адміністративного законодавства до європейського законодавства є найважливішим загальнонаціональним завданням у процесі здійснення правової реформи в Україні, виконання якого можливе лише на основі тісної співпраці та взаємодії законодавчої та виконавчої влади в процесі підготовки та прийняття нормативно-правових актів України [215, с. 234].

Таким чином, у період євроінтеграції процес реформування адміністративного права постає досить гостро. Сфера адміністративно-правової охорони також потребує оновлень і змін, які варто застосовувати, врахувавши

європейські засади. В Україні вже створено нормативно-правову базу адміністративно-правової охорони, але у зв'язку з реформуванням цієї сфери необхідно переглянути та ширше розкрити всі правові аспекти законодавчого регулювання адміністративно-правової охорони.

Законодавче регулювання адміністративно-правової охорони включає в себе загальну характеристику та класифікацію джерел адміністративного права як зовнішнього вираження адміністративно-правових норм, на основі яких забезпечується адміністративно-правова охорона. Отже, спочатку необхідно визначитися з поняттям джерел адміністративного права як основ адміністративно-правової охорони.

З позиції І. Потапенка, джерела адміністративного права – це система зовнішніх форм вираження норм адміністративного права, що об'єктивуються в нормативно-правових актів уповноважених органів, які прийняті відповідно до їх компетенції і є результатом їх правотворчості [216, с. 80].

На погляд В. Ковальського та Л. Сидорчука, джерела адміністративного права – це зовнішні форми відображення адміністративно-правових норм, закріплені в Конституції України, законодавчих актах, урядових постановах, рішеннях державних адміністрацій та інших нормативних актах державних органів. Різноманітність адміністративно-правових норм передбачає і різні джерела адміністративного права України. З точки зору професора С. Алфьорова, джерела права – це встановлені державою або визнані нею офіційно-документальні форми виявлення й закріплення норм права, що надає їм юридичного, загальнообов'язкового значення. Тобто джерела є офіційними способами зовнішнього вираження і закріплення норм права [217, с. 26].

Таким чином, юридичний зміст джерел адміністративного права – це правовий вияв норм адміністративного права, які систематизуються в нормативно-правових актах, що формулюють і розкривають усі аспекти адміністративно-правової охорони відповідно до сфери її застосування.

Конституція України проголосила, що людина, її права і свободи визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [42]. Для захисту прав, свобод і законних інтересів Основним Законом визначено низку інституцій охорони, які забезпечуються державою, зокрема ст. 14 визначила, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Ст. 49 передбачає, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. Ст. 54 Конституції розкриває, що культурна спадщина охороняється законом [42].

Окрім того, Конституція визначає інститут охорони як провідний спосіб захисту прав, свобод та інтересів осіб. Так, ст. 34 розкриває, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.

У свою чергу ст. 35 визначає право кожного на свободу світогляду і віросповідання, яке може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей. Ст. 39 Конституції передбачає, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Проте обмеження реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи

злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [42].

Отже, Конституція України визначила низку інституцій охорони, які створені для забезпечення та реалізації основних прав, свобод і законних інтересів осіб, проте крім того Основним Законом передбачені й охоронні заходи для захисту певних прав осіб у разі реалізації інших – з метою дотримання громадського порядку та попередження правопорушень.

На цьому положенні і ґрунтуються норми інших нормативно-правових актів, які визначають основні аспекти адміністративно-правової охорони. Для здійснення такого дослідження проаналізуємо основні з них.

Як визначає професор В. Авер'янов, закони як форма виявлення волі народу України закріплюють і регулюють найважливіші аспекти організації та діяльності органів виконавчої влади, державної служби, правового статусу особи у сфері державного управління, створюють режим відповідальності, а також регламентують порядок реалізації повноважень органів управління, правоохоронних, судових та інших органів [218, с. 59].

Вагоме місце в системі правового регулювання охоронної діяльності займає Закон України «Про охоронну діяльність», який був прийнятий 22 березня 2012 року та проголосив своєю основною метою створення умов для: захисту майна, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та фізичних осіб; забезпечення державного контролю за здійсненням заходів з охорони майна та фізичних осіб; розвитку та вдосконалення сфери надання послуг з охорони власності та громадян [125]. Об'єктом адміністративно-правової охорони в широкому розумінні в цьому Законі є відносини суб'єктів господарювання під час організації та здійснення ними охоронної діяльності. У такому випадку охоронна діяльність – надання послуг з охорони власності та громадян [125].

Крім того Законом України «Про охоронну діяльність» визначено основні поняття в охоронній сфері, зокрема в цьому нормативно-правовому акті передбачено, що охорона майна – діяльність з організації та практичного здійснення заходів охорони, спрямованих на забезпечення недоторканності, цілісності визначених власником і належних йому будівель, споруд, територій, акваторій, транспортних засобів, валютних цінностей, цінних паперів та іншого рухомого й нерухомого майна, з метою запобігання та/або недопущення чи припинення протиправних дій щодо нього, для збереження його фізичного стану, припинення несанкціонованого власником доступу до нього та забезпечення здійснення власником цього майна всіх належних йому повноважень стосовно нього. Охорона фізичної особи розкривається як діяльність з організації та практичного здійснення заходів охорони, спрямованих на забезпечення особистої безпеки, життя та здоров'я індивідуально визначеної фізичної особи (групи осіб) шляхом запобігання або недопущення негативного безпосереднього впливу факторів (діяльності або бездіяльності) протиправного характеру [125].

Закон України «Про охоронну діяльність» є провідним нормативним актом, що визначає загальнозначальні засади охоронної діяльності в Україні, об'єктом адміністративно-правової охорони в широкому розумінні в цьому Законі є відносини суб'єктів господарювання під час здійснення охоронних заходів щодо фізичних осіб та/або майна.

Ще одним нормативно-правовим актом, що необхідний для аналізу нормативного регулювання адміністративно-правової охорони, є Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». Він визначає предметом охорони участь громадян в охороні громадського порядку й державного кордону. Громадяни України відповідно до Конституції України мають право створювати в установленому порядку громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону,

сприяння органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України та органам виконавчої влади, а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин [219].

Кожна людина має природне невід'ємне й непорушне право на охорону здоров'я. Суспільство і держава відповідальні перед сучасним і майбутніми поколіннями за рівень здоров'я і збереження генофонду народу України, забезпечують пріоритетність охорони здоров'я в діяльності держави, поліпшення умов праці, навчання, побуту і відпочинку населення, розв'язання екологічних проблем, удосконалення медичної допомоги і запровадження здорового способу життя [220].

У Законі України, що називається «Основи законодавства України про охорону здоров'я», об'єктом адміністративно-правової охорони визначено суспільні відносини у сфері охорони здоров'я. Основи законодавства України про охорону здоров'я визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, регулюють суспільні відносини в цій сфері з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил, високої працездатності і довголітнього активного життя громадян, усунення факторів, що шкідливо впливають на їх здоров'я, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності, поліпшення спадковості [220]. Як визначено Законом України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», охорона здоров'я – це система заходів, які здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними та фармацевтичними працівниками і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності

людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя [220].

Таким чином, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» є провідним нормативно-правовим актом, що розкриває особливості адміністративно-правової охорони у сфері здоров'я з метою забезпечення належної фізичної форми населення, підтримання морального духу суспільства та популяризації розвитку фізичних відносин серед громадян.

Усі діти на території України, незалежно від раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, майнового стану, стану здоров'я та народження дітей і їх батьків (чи осіб, які їх замінюють) або будь-яких інших обставин, мають рівні права і свободи, визначені нормативно-правовими актами. Держава гарантує всім дітям рівний доступ до безоплатної правової допомоги, необхідної для забезпечення захисту їхніх прав, на підставах та в порядку, встановлених законом, що регулює надання безоплатної правової допомоги [221].

У Законі України «Про охорону дитинства» предметом адміністративно-правової охорони є система державних і громадських заходів, спрямованих на забезпечення повноцінного життя, всебічного виховання і розвитку дитини та захисту її прав [221]. Система заходів щодо охорони дитинства в Україні включає: визначення основних правових, економічних, організаційних, культурних і соціальних засад щодо охорони дитинства, удосконалення законодавства про правовий і соціальний захист дітей, приведення його відповідно до міжнародних правових норм у цій сфері; забезпечення належних умов для охорони здоров'я, навчання, виховання, фізичного, психічного, соціального, духовного та інтелектуального розвитку дітей, їх соціально-психологічної адаптації та активної життєдіяльності, зростання в сімейному оточенні в атмосфері миру, гідності, взаємоповаги, свободи та рівності; проведення державної політики, спрямованої на реалізацію цільових програм з

охорони дитинства, надання дітям пільг, переваг і соціальних гарантій у процесі виховання, навчання, підготовки до трудової діяльності, заохочення наукових досліджень з актуальних проблем дитинства; установлення відповідальності юридичних і фізичних осіб (посадових осіб і громадян) за порушення прав і законних інтересів дитини, заподіяння їй шкоди [221].

Отже, Закон України «Про охорону дитинства» передбачає адміністративно-правову охорону як комплекс правових, організаційних та інших заходів, що спрямовані на реальне забезпечення прав дітей у суспільстві, їх розвиток і захист.

Ще одним нормативно-правовим актом, що цікавить нас у ракурсі цього дослідження, є Закон України «Про охорону праці», який визначає основні положення щодо реалізації конституційного права працівників на охорону їх життя і здоров'я у процесі трудової діяльності, на належні, безпечні і здорові умови праці, регулює за участю відповідних органів державної влади відносини між роботодавцем і працівником з питань безпеки, гігієни праці та виробничого середовища і встановлює єдиний порядок організації охорони праці в Україні [222]. Закон України «Про охорону праці» визначив предметом адміністративно-правової охорони систему правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності [222].

Пам'яткоохоронна палітра України рясніє розмаїттям барв приписів, вимог і структур, орієнтирів на світовий теоретичний і практичний досвід, причому якщо міжнародна угода визнана Верховною Радою, то їй надається першість у національному законодавстві. Є підстави заявляти, що культурна спадщина України, української нації ще ніколи не мала такого правового захисного бар'єру, як тепер [223, с. 340].

Об'єктом адміністративно-правової охорони, який визначено в Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини», є правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Цей закон визначає культурну спадщину – як сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини [224].

Наступним нормативно-правовим актом, що цікавить нас в аналізі зазначеної вище проблематики, є Закон України «Про охорону археологічної спадщини», що визначає предметом адміністративно-правової охорони регулювання відносин, які пов'язані з охороною археологічної спадщини України – невід'ємної частини культурної спадщини людства, вразливого і невідновлюваного джерела знань про історичне минуле, а також визначає права та обов'язки дослідників археологічної спадщини. У цьому нормативно-правовому акті визначається сукупність об'єктів археологічної спадщини, що перебувають під охороною держави, та пов'язані з ними території, а також рухомі культурні цінності (археологічні предмети), що походять з об'єктів археологічної спадщини [225].

Отже, Закони України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» та «Про охорону археологічної спадщини» розкривають засади адміністративно-правової охорони у сфері забезпечення культурних прав громадян, захисту культурної та археологічної спадщини і збереження культурних цінностей суспільства.

Завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на

навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною [226].

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» предметом охорони є правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього й майбутніх поколінь [226].

Наступним нормативно-правовим актом, що цікавить нас у ракурсі окресленої вище проблематики, є Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», який визначає предметом охорони правові, економічні та соціальні основи організації здійснення державного контролю за використанням та охороною земель і спрямований на забезпечення раціонального використання й відтворення природних ресурсів та охорону довкілля [227]. Вищевказаним Законом визначено, що охорона земель – це система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [227].

У Законі України «Про охорону атмосферного повітря» предметом адміністративно-правової охорони є правові й організаційні основи та екологічні вимоги в галузі охорони атмосферного повітря [228]. У Законі України «Про охорону атмосферного повітря» визначено, що охорона атмосферного повітря – це система заходів, пов'язаних із збереженням,

поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів [228].

Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» визначає основні засади діяльності та державного регулювання в галузі рибного господарства, збереження та раціонального використання водних біоресурсів, порядок взаємовідносин між органами державної влади, місцевого самоврядування і суб'єктами господарювання, які здійснюють рибогосподарську діяльність у внутрішніх водних об'єктах України, внутрішніх морських водах і територіальному морі, континентальному шельфі, виключній (морській) економічній зоні України та відкритому морі. Відповідно до вищевказаного Закону, охорона водних біоресурсів – це система правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, поліпшення умов існування, відтворення і раціонального використання водних біоресурсів, забезпечення виконання юридичними і фізичними особами вимог законодавства [229].

Отже, законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про охорону атмосферного повітря» та «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» визначено положення адміністративно-правової охорони через здійснення всіх правових заходів компетентними органами для реального забезпечення екологічних прав громадян, захисту та збереження природних ресурсів, дотримання екологічної безпеки тощо.

Наступним нормативно-правовим актом, що цікавить нас у ракурсі цього дослідження, є Закон України «Про охорону прав на сорти рослин» від 21 квітня 1993 року № 3116-ХІІ, що визначив предметом адміністративно-правової охорони захист прав інтелектуальної власності на сорти рослин [126]. Крім того,

цим Законом визначено повноваження Кабінету Міністрів України у сфері охорони прав на сорти, повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) у сфері охорони прав на сорти рослин (органу контролю) та повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони прав на сорти рослин (компетентного органу).

Отже, Закон України «Про охорону прав на сорти рослин» визначає особливості спеціальної адміністративно-правової охорони у сфері прав на сорти рослин, при цьому у ньому визначено провідні повноваження компетентних органів у цій сфері.

У нашій державі, на жаль, стан боротьби з порушеннями прав інтелектуальної власності не відповідає вимогам сьогодення. Значні обсяги порушення прав сприяють посиленню правового нігілізму населення, оскільки є показовим прикладом зневаги до закону з боку правопорушників. Вивчення проблем адміністративної відповідальності за порушення права інтелектуальної власності дозволить вдосконалити норми матеріального права та підвищити ефективність механізму охорони прав інтелектуальної власності в умовах формування національного інформаційного простору [230].

Закон України «Про охорону прав на зазначення походження товарів» визначив предметом адміністративно-правової охорони правові засади охорони прав на зазначення походження товарів в Україні. Також він має регулювати відносини, що виникають у зв'язку з їх набуттям, використанням і захистом [126]. Закон України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» предметом адміністративно-правової охорони визначає права на винаходи й корисні моделі, що існують в сучасній Україні [231].

Наступним нормативно-правовим актом, що потребує нашого аналізу в контексті нормативно-правового регулювання адміністративної охорони, є

Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», об'єктом якого є відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням права власності на знаки для товарів і послуг в Україні [232]. Дещо аналогічним є об'єкт охорони Закону України «Про охорону прав на промислові зразки» – це суспільні відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням права власності на промислові зразки в Україні [233]. Предметом адміністративно-правової охорони в Законі України «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем» визначено набуття і здійснення права власності на топографії інтегральних мікросхем в Україні [234].

Отже, низка нормативно-правових актів визначають засади адміністративно-правової охорони у сфері інтелектуальної власності, предметом яких є врегулювання певних прав (на топографії інтегральних мікросхем, знаки для товарів і послуг, винаходи і корисні моделі тощо).

Ще ціла низка нормативно-правових актів, які регулюють відносини в сфері адміністративно-правової охорони, пов'язана з прийняттям законів щодо ратифікації угод чи приєднання до міжнародних конвенцій, наприклад: «Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Держави Ізраїль про взаємну охорону таємної інформації та матеріалів» [235], «Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про взаємну охорону секретної інформації» [236], «Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Урядом Французької Республіки про взаємну охорону таємної інформації та матеріалів» [237], «Про приєднання України до Міжнародної конвенції про охорону інтересів виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення» [238] та ін.

Ще однією великою групою нормативно-правових актів щодо законодавчого регулювання адміністративно-правової охорони є закони України, які вносять зміни до вже існуючих нормативно-правових актів, їх у матеріалах нашого дослідження переважна більшість. Це, наприклад, Закон

України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель» [227].

Класифікувати нормативно-правові акти, які визначають основні положення за змістом адміністративно-правової охорони, можна таким чином:

1) так звані «чисті» закони, в яких яскраво виражений предмет охорони (навіть вбачається іноді в назві), – наприклад, «Про охорону дитинства», «Про охорону праці», «Про охорону навколишнього природного середовища» та інші;

2) закони щодо ратифікації угод та приєднання до міжнародних конвенцій – наприклад, закони України «Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Держави Ізраїль про взаємну охорону таємної інформації та матеріалів» [235], «Про приєднання України до Міжнародної конвенції про охорону інтересів виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення» [238] та інші;

3) закони щодо внесення змін до вже існуючих – наприклад, закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель» [227], «Про внесення змін до Закону України «Про Національний банк України» щодо охорони цінностей та об'єктів Національного банку України» [239] та багато інших.

Наступним критерієм класифікації є наявність окреслення предмета адміністративно-правової охорони в цих нормативно-правових актах:

1) у деяких визначається чітко – наприклад, «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» [231], «Про охорону прав на сорти рослин» [126];

2) у деяких міститься в межах об'єкта – наприклад, «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [220];

3) у деяких потрібно звертатися до інших нормативно-правових актів, щоб визначити предмет адміністративно-правової охорони, – наприклад, «Про

внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель» [227].

Усе вищевикладене дає підстави стверджувати:

– юридичний зміст джерел адміністративного права – це правовий вияв норм адміністративного права, які систематизуються в нормативно-правових актах, що формулюють та розкривають усі аспекти адміністративно-правової охорони відповідно до сфери її застосування;

– Конституція України визначила низку інституцій охорони, які створені для забезпечення та реалізації основних прав, свобод і законних інтересів осіб, проте крім того Основним Законом передбачено й охоронні заходи для захисту певних прав осіб у разі реалізації інших, з метою дотримання громадського порядку та попередження правопорушень;

– Закон України «Про охоронну діяльність» є провідним нормативним актом, що визначає загально-визначальні засади охоронної діяльності в Україні, об'єктом адміністративно-правової охорони в широкому розумінні в цьому Законі є відносини суб'єктів господарювання під час здійснення охоронних заходів, щодо фізичних осіб та/або майна;

– Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» є провідним нормативно-правовим актом, що розкриває особливості адміністративно-правової охорони у сфері здоров'я з метою забезпечення належної фізичної форми населення, підтримання морального духу суспільства та популяризації розвитку фізичних відносин серед громадян;

– Закон України «Про охорону дитинства» передбачає адміністративно-правову охорону як комплекс правових, організаційних та інших заходів, що спрямовані на реальне забезпечення прав дітей у суспільстві, їх розвиток і захист;

– закони України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» та «Про охорону археологічної спадщини» розкривають

засади адміністративно-правової охорони у сфері забезпечення культурних прав громадян, захисту культурної та археологічної спадщини і збереження культурних цінностей суспільства;

– законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про охорону атмосферного повітря» та «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» визначено положення адміністративно-правової охорони через здійснення всіх правових заходів компетентними органами, для реального забезпечення екологічних прав громадян, захисту та збереження природних ресурсів, дотримання екологічної безпеки тощо;

– низка нормативно-правових актів визначають засади адміністративно-правової охорони у сфері інтелектуальної власності, предметом яких є врегулювання певних прав (на топографії інтегральних мікросхем, знаки для товарів і послуг, винаходи і корисні моделі тощо). Закон України «Про охорону прав на сорти рослин» визначає особливості спеціальної адміністративно-правової охорони у сфері прав на сорти рослин, при цьому в ньому визначено провідні повноваження компетентних органів у цій сфері;

– класифікувати нормативно-правові акти, які визначають основні положення за змістом адміністративно-правової охорони, доцільно таким чином: так звані «чисті» закони, в яких яскраво виражений предмет охорони (навіть убачається іноді в назві), – наприклад: «Про охорону дитинства», «Про охорону праці», «Про охорону навколишнього природного середовища» та інші; закони щодо ратифікації угод та приєднання до міжнародних конвенцій; закони щодо внесення змін до вже існуючих охоронних законів – наприклад, закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель», «Про

внесення змін до Закону України «Про Національний банк України» щодо охорони цінностей та об'єктів Національного банку України» та ін.;

– одним із критерієм класифікації джерел адміністративного права в аналізованій сфері є виділення їх різновиду через складові предмета адміністративно-правової охорони: по-перше, коли чітко і прямо визначається охоронний предмет регулювання («Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про охорону прав на сорти рослин»); по-друге, коли предмет адміністративно-правової охорони перебуває в межах об'єкта (Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»); по-третє, бланкетні джерела адміністративного права, до яких треба звертатися, щоб уточнити, доповнити певні положення адміністративно-правової охорони, – наприклад, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель».

Отже, юридичний зміст джерел адміністративного права – це зовнішнє вираження норм адміністративного права у сфері адміністративно-правової охорони. За ступенем спеціалізації джерела адміністративного права у сфері адміністративно-правової охорони поділяються на «спеціалізовані охорони», в яких яскраво виражений предмет адміністративно-правової охорони (як правило, він прямо прописується в назві), міжнародні нормативно-правові акти у вигляді міжнародних конвенцій та угод і комплексні джерела права, в яких питання адміністративно-правової охорони упорядковуються за допомогою норм адміністративного права поряд із вирішенням інших вагомих суспільних відносин.

3.3 Адміністративно-правові відносини охорони

У теорії адміністративно-правової охорони в цілому й у механізмі адміністративно-правової охорони зокрема провідне місце належить адміністративно-правовим відносинам. Саме за їх допомогою норми адміністративного права втілюються в життя, здійснюється правореалізація, захищаються, охороняються та відновлюються порушені права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб.

Як ми вже визначилися раніше, до складу механізму адміністративно-правової охорони входять адміністративно-правові відносини, які також у свою чергу є складовими частинами системи адміністративного права, тобто вони не тільки входять до елементів зазначеного вище механізму, але й є початковими основами всієї галузі адміністративного права.

Правовідносини – це насамперед вольові усвідомлені відносини, в яких виражаються конкретні цілі, прагнення та інтереси людей, що зумовлені їх реальними життєвими потребами [240, с. 68].

В. Копейчиков визначав, що правовідносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечуються державою [241].

З огляду на це можна стверджувати, що в загальному розумінні адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, які урегульовані нормами адміністративного права [242; 208]. Також у юридичній літературі проблемі визначення адміністративно-правових відносин приділяли увагу ще такі вчені в галузі адміністративного права, як В. Шкарупа, Т. Коломоєць, які вважають, що адміністративне право має врегульовувати відносини у сфері забезпечення органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування реалізації захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного та самоврядного управління в сферах соціально-

економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [243, с. 15]. Крім того незаперечною, на наш погляд, є думка В. Колпакова, О. Кузьменко, що правовідносини – це результат правового регулювання [244].

У цьому аспекті треба пам'ятати, що адміністративно-правові відносини є поєднанням фактичних суспільних відносин та адміністративно-правових норм, які надають фактичним суспільним відносинам адміністративно-правової форми, розрізняють фактичний та юридичний зміст адміністративно-правових відносин. Фактичний зміст адміністративно-правових відносин – це фактичні соціальні, економічні, культурні, політичні й інші відносини, які набули через опосередкування адміністративно-правових норм свою юридичну форму. Вони зберегли фактичний зміст, але завдяки адміністративно-правовим нормам набули й нових якостей [242; 208]. Продовжуємо зазначене думкою А. Васильєва, який вважає, що в адміністративно-правових відносинах зосереджуються всі основні напрямки дії органів державної виконавчої влади, включаючи реалізацію їх управлінських, правоохоронних і правозабезпечувальних функцій [245, с. 41].

Виникають адміністративно-правові відносини на основі адміністративно-правових норм і є юридичною формою відносин у сфері державного управління, де сторони беруть участь як носії прав та обов'язків [246, с. 35].

Адміністративно-правові відносини – це поєднання фактичних суспільних відносин та адміністративно-правових норм, вони набули через опосередкування останніх своєї юридичної форми, а також зосереджуються всі основні напрямки дії органів державної виконавчої влади, такий аналіз ми можемо зробити з викладених вище думок вчених.

Якщо розглянути критерії класифікації адміністративно-правових відносин, то слід вказати, що їх існує досить багато: залежно від кількості суб'єктів (прості та складні); від дії в часі (довготривалі та короткотривалі); за

змістом поведінки зобов'язальної сторони (пасивні та активні дії чи бездіяльність); залежно від функціонального призначення (регулятивні та охоронні); за галузевою належністю (матеріальні та процесуальні); за сферами управління окремими галузями – соціально-культурною, адміністративно-політичною, економічною та ін. [247, с. 585].

За своїм характером адміністративні правовідносини діляться на регулятивні та охоронні. Перші виникають із таких життєвих ситуацій, які не суперечать нормам права. Виникнення охоронних пов'язано з діями, що суперечать певним нормам права [248, с. 67].

Залежно від характеру обов'язків правовідносини діляться на активні та пасивні. В адміністративно-правових відносинах активного типу змістом обов'язків є існування певних позитивних активних дій (показання свідків, виконання своїх обов'язків тощо). Правовідносини пасивного типу передбачають утримання від здійснення певних дій (не порушувати громадського порядку та громадської безпеки тощо) [248, с. 67].

Можна виділити ще багато критеріїв класифікації адміністративно-правових відносин у сучасному правовому полі України. Так, присвятивши адміністративно-правовим відносинам окрему студію, професор О. Харитонова зазначає, що для визначення поняття та правової природи правових відносин увага звертається на аналіз тих рис, які є визначальними для цієї категорії на рівні галузі адміністративного права. Йдеться передусім про таку характерну рису, властиву для всіх публічних правовідносин взагалі, як те, що вони є свого роду «первинними» стосовно суспільних (владних) відносин. Нею робиться висновок, що правові відносини в галузі публічного права взагалі, а отже і в галузі адміністративного права зокрема, є головним проявом права публічного на рівні національному, виникають, змінюються та припиняються тільки на підставі (за умови наявності) правових норм, що містяться в актах законодавства, безпосередньо породжують правові відносини і реалізуються

через них. Між цими явищами (нормою, що встановлена актом адміністративного законодавства та адміністративно-правовими відносинами) існує причинний зв'язок. Саме в публічних, зокрема адміністративно-правових, відносинах досягається мета правової норми, виявляється її реальна сила та ефективність. Публічні (адміністративні) правовідносини більш тісно пов'язані з державними інституціями та державним примусом, ніж будь-які інші правовідносини, які також зазвичай забезпечуються й охороняються державою на відміну від суспільних відносин, що знаходяться за межами дії права і такого захисту та забезпечення не мають. Такий зв'язок набирає ознак кумулятивності внаслідок специфічних властивостей публічних правовідносин.

Зазначається також, що адміністративно-правові відносини характеризуються особливостями суб'єктного складу, оскільки завжди однією зі сторін є офіційний чи уповноважений суб'єкт виконавчої влади (у широкому розумінні державного управління). Адміністративно-правові відносини виникають з ініціативи кожної зі сторін. Однак згода чи бажання другої сторони не є у всіх випадках обов'язковою умовою їхнього виникнення. Вони можуть виникати також і всупереч бажанню другої сторони чи незалежно від її згоди. Також підкреслюється, що на відміну від цивільно-правових відносин, для яких характерна відповідальність однієї сторони перед іншою, адміністративним правом установлена відповідальність порушника не перед іншою стороною правовідносин, а безпосередньо перед державою в особі її відповідного органу (посадової особи). Загалом О. Харитонova доходить висновку, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані адміністративно-правовою нормою суспільні відносини, що складаються в галузі державного управління та адміністративної охорони публічного правопорядку, один з учасників (або всі учасники) яких є носіями владних повноважень, а також суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які перебувають під охороною держави [166].

У цілому погоджуючись із поглядами О. Харитонової, ми зауважуємо, що треба пам'ятати, що адміністративно-правові відносини охорони мають об'єктивний характер. Вони з'являються не тому, що хтось суб'єктивно захотів їх нав'язати суспільству, а тому що певні суспільні відносини об'єктивно потребують правової регламентації, не можуть нормально розвиватися без неї. Адміністративно-правові відносини охорони відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру. Іншими словами, адміністративно-правова норма містить абстрактну конструкцію адміністративно-правових відносин охорони. Сутність такої конструкції полягає в тому, що адміністративно-правова норма від імені легітимного суб'єкта правотворчості визначає належну поведінку кожного зі своїх адресатів. Вона встановлює обов'язкові правила, за якими відбувається «спілкування». Ці правила формуються у вигляді взаємних прав та обов'язків [242; 208].

У юридичній літературі існують певні тенденції щодо об'єктивізації адміністративно-правових відносин.

Так, професор В. Курило слушно визначає, що сутністю адміністративно-правових відносин є формування та зміцнення в українському суспільстві нової доктрини адміністративного права – доктрини публічно-сервісного права, основним призначенням якого є служіння держави інтересам людини [250]. Згідно з цим основою адміністративно-правової доктрини вітчизняного адміністративного права є «людиноцентристська» ідеологія, за якою держава має дбати про інтереси громади, тобто діяти на «благо людини» за допомогою всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод й інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [251].

На думку С. Ківалова та Л. Білої, адміністративні правовідносини – це суспільні відносини, які виникають у сфері державного управління й урегульовані нормами адміністративного права [252, с. 63].

Професор Т. Коломоєць визначає етапи виникнення адміністративних правовідносин: визначення необхідності та можливості встановлення конкретного адміністративного правовідношення; створення відповідної юридичної конструкції (абстрактної моделі адміністративних правовідносин), закріпленої в адміністративно-правових нормах; реалізація відповідних адміністративно-правових норм; виникнення сталих юридичних зав'язків між адресатами норм у формі адміністративних правовідносин [213, с. 46].

Сутністю адміністративно-правових відносин охорони, як і адміністративно-правових відносин взагалі, у наш час є служіння держави інтересам людини (дія на «благо людини») за допомогою всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод й інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації.

Таким чином, підґрунтям дослідження адміністративно-правових відносин охорони є об'єктивна характеристика сфери, сектору суспільного життя, в якому буде здійснюватися захист порушених прав, свобод чи законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Наприклад, Р. Денчук у своїй праці «Адміністративно-правова охорона комунальної власності» слушно розкриває, що система органів місцевого самоврядування існує не ізольовано від інших соціальних систем, а в межах публічного управління, що здійснюється як органами держави, так і муніципального управління. Місцеве самоврядування має відносну автономність щодо державного управління, але воно не має повної відокремленості від нього. Функціонування цієї системи відбувається у двох різних площинах – внутрішній і зовнішній.

Внутрішня сторона – це діяльність, яка не має прямого виходу за просторові межі системи. Вона виконує суто забезпечувальну роль щодо

зовнішньої діяльності. Разом із тим вона представляє собою самодостатню та унікальну систему, яка здійснює управління місцевими справами, враховуючи їх особливості. Такі особливості мають і об'єкти муніципальної (комунальної) власності. Вони виявляються в тому, що призначені виконувати роль забезпечення різноманітних потреб мешканців територіальної громади, а від виду потреб, які забезпечує той чи інший об'єкт комунальної власності, залежать функції управління такою власністю. Управління об'єктами власності територіальної громади представляє собою систему, в якій об'єктами є, власне, об'єкти комунальної власності, а суб'єктами – органи місцевого самоврядування. Причому в випадку цього виду публічного управління ми маємо непросту систему суб'єктів і об'єктів. Органи місцевого самоврядування управляють власністю від імені і на користь територіальної громади. Вони уповноважуються громадою на виконання таких функцій.

У цій системі немає простої супідрядності. Механізм дії суб'єктів управління створено законодавцем таким чином, що кожен із суб'єктів різного рівня має окремо визначені функції та компетенцію і таким чином діє у спосіб, визначений законодавцем, а також його дії залежать від об'єкта управління – об'єкта комунальної власності. Ураховуючи різноманіття об'єктів комунальної власності, які зумовлюють конструкцію системи управління, визначено критерії класифікації функцій та повноважень, за якими здійснено їх диференціацію і фіксацію щодо певних органів місцевого самоврядування. Основним критерієм розподілення функцій управління комунальною власністю є можливості об'єкта цього виду власності і необхідність забезпечення інтересів та потреб відповідної місцевої спільноти людей, призначення того чи іншого об'єкта комунальної власності. Об'єкти, що забезпечують спільні потреби мешканців населених пунктів області або району, мають перебувати в управлінні обласних (районних) органів місцевого самоврядування. Однак оскільки такі

повноваження делегуються їм територіальними громадами сіл, селищ, міст, вони мають бути підконтрольними цим громадам [253].

Звертаючись до складових структури адміністративно-правових відносин, треба погодитися із В. Шубою щодо: 1) суб'єктів адміністративно-правових відносин; 2) об'єктів адміністративно-правових відносин; 3) змісту адміністративно-правових відносин; 4) юридичних фактів як підстав для виникнення, зміни і припинення адміністративно-правових відносин. Такий розподіл дозволяє найповніше розкрити специфіку адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури, дає можливість вирізнити ці правові зв'язки з усього різноманіття відносин, що складаються під час їх діяльності [254].

Суб'єкти адміністративно-правових відносин охорони – це учасники адміністративно-правових відносин, які мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки й наділені специфічними юридичними властивостями. Іншими словами, до суб'єктів адміністративно-правових відносин охорони з погляду публічного управління належать як суб'єкти публічної адміністрації, так і об'єкти публічного управління, а з погляду адміністративно-правового регулювання – усі суб'єкти адміністративного права [208].

На думку професора В. Галунька, у дослідженні адміністративно-правових відносин слід звертати увагу на загальну публічну правосуб'єктність юридичних осіб і комплексну адміністративну правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність і деліктоздатність) фізичних осіб. Об'єкти правовідносин – це те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини. Між цими елементами існує нерозривний зв'язок. На думку вченого, суб'єкти адміністративно-правових відносин вступають у ці відносини з метою задоволення своїх інтересів і потреб, які опосередковують об'єкти таких відносин, заради різних

матеріальних, економічних, культурних, політичних або інших інтересів і потреб [208; 242].

Наприклад, загальна правосуб'єктність поліції України виникла з моменту вступу в дію Закону України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію», а адміністративна правосуб'єктність органів Національної поліції та встановлюються після вступу в дію відповідної постанови Кабінету Міністрів України, у свою чергу поліцейський легалізується як посадова особа тільки після прийняття Присяги, після чого він проходить службу на відповідних посадах у поліції і йому присвоюється спеціальне звання поліції. Поліцейський має службове посвідчення та спеціальний жетон [255].

Об'єктом адміністративно-правових відносин може бути все, що здатне служити здійсненню публічних інтересів. У цій ролі можуть бути права людини і громадянина, право власності й послуги інших осіб. Права людини і громадянина стають об'єктом адміністративного права, оскільки є природними; законодавець через Конституцію України та інші закони їх встановлює та визначає межі, в яких ними можна беззаперечно користуватися. У такий спосіб об'єктами адміністративного права стає вся палітра прав, визначених у розділі першому та другому Конституції України. Зокрема це право людини на життя, здоров'я, честь, гідність, особисту недоторканність, свободу пересування, свободу слова, зібрань, право особисто та разом з іншими володіти, користуватись і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї творчої інтелектуальної діяльності, право займатися підприємницькою діяльністю [242; 208].

У своїх працях В. Шкарупа, Г. Забарний, Р. Калюжний, В. Терещук доводять, що об'єктом адміністративно-правових відносин є суспільні відносини, що уособлюють у собі характер діяльності окремих суб'єктів права, юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси, зокрема майнового чи немайнового характеру, та ін. При цьому він також окремо виділяє такий

додатковий елемент, як предмет правовідносин, якими можуть бути окремі речі, предмети, майно тощо [256, с. 26].

Л. Попов зазначає у своїх творах, що об'єктом адміністративно-правових відносин є воля, свідомість і опосередкована ними поведінка (дії) тих, ким управляють у сфері реалізації виконавчої влади, іноді в якості об'єкта адміністративно-правових відносин називають будь-який матеріальний предмет (наприклад, знаряддя правопорушення), забуваючи при цьому, що адміністративно-правовому регулюванню підлягає не річ, а дія людини щодо цієї речі [257, с. 82-83].

Тим самим об'єктом адміністративно-правових відносин охорони є права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, які порушені або імовірність порушення яких є значною та які охороняють відповідними суб'єктами публічної адміністрації відповідно до прописаної компетенції. Серед прав і свобод людини і громадянина насамперед треба виділити особисті й політичні права і свободи. Позитивні й негативні права і свободи людини поділяються відповідно до сфер реалізації на громадянські (особисті), політичні, економічні, соціально-культурні.

Громадянські (особисті) права – це природні, основні, невід'ємні права людини: права на життя і свободу, якими від народження володіє кожна людина і які гарантують індивідуальну автономію і свободу, захищають особу від свавілля з боку держави та інших людей. Права забезпечують усвідомлення особою соціального, політичного статусу, її адаптацію до суспільної та політичної системи, дозволяють людині бути самою собою у відносинах з іншими людьми і державою. [258].

Громадянські (особисті) права – право на життя, свободу, особисту недоторканість, право на захист честі та доброго імені, на справедливий, незалежний і публічний суд, що допускає захист обвинуваченого. Право на таємницю листування і телефонних розмов, право на свободу пересувань і вибір

місця проживання та право покидати будь-яку державу, включаючи власну, і вертатися в свою країну та ін [258].

У конституціях багатьох держав цивільні права об'єднують в одну групу з правами політичними. Підставою для цього служить здебільшого негативний характер тих або інших, а також спрямування обох видів прав на забезпечення свободи особи в її індивідуальних і суспільних проявах. Політичні права визначають можливості активної участі громадян в управлінні державою і суспільним життям (виборчі права, свобода спілок, об'єднань і асоціацій, демонстрацій і зборів, право на інформацію, свободу слова, думок, свободу преси, радіо і телебачення, свободу совісті та ін.) [258].

Однак недостатньо, щоб права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб були просто концептуально прописані, для того щоб настала адміністративно-правова охорона. Обов'язковим чинником адміністративно-правових відносин охорони є прописана в нормативно-правових актах компетенція щодо зобов'язання здійснювати таку охорону. Наприклад, згідно із Законом України від 02.07.2015 № 580-VIII «Про Національну поліцію» поліція зобов'язана забезпечувати наступну зобов'язальну щодо себе компетенцію: здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень; виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення; вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; розшукує осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду,

ухиляються від виконання кримінального покарання, пропали безвісти, та інших осіб у випадках, визначених законом; вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; вживає всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я; вживає заходів для визначення осіб, які не здатні через стан здоров'я, вік або інші обставини повідомити інформацію про себе; встановлює особу за невпізнаним трупом; забезпечує безпеку взятих під захист осіб на підставах та в порядку, визначених законом; вживає заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї; здійснює охорону об'єктів права державної власності у випадках та порядку, визначених законом та іншими нормативно-правовими актами, а також бере участь у здійсненні державної охорони; здійснює на договірних засадах охорону фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності; сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості; вживає заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), а також вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснює привід у виконавчому провадженні [255].

Зміст адміністративно-правових відносин охорони – це сукупність суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта

адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого суб'єкта, і навпаки [208]. Юридичний зміст адміністративно-правових відносин охорони – це взаємозв'язок зафіксованих в адміністративному праві суб'єктивних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративно-правових відносин. Кожному суб'єктивному праву, зафіксованому в адміністративно-правовій нормі права, відповідає певний юридичний обов'язок, і навпаки.

Публічне суб'єктивне право – складне явище, що включає в себе низку таких повноважень: право невідних осіб вимагати від публічної адміністрації здійснення юридичних дій, спрямованих на захист їх прав; право вимагати від іншої сторони виконання обов'язку, тобто право на чужі дії, право ввести в дію апарат примусу держави проти зобов'язаної особи, тобто право на примусове виконання обов'язку; можливість користуватися на основі цього права певними соціальними публічними благами [242].

Юридичний обов'язок – це передбачені для зобов'язаної особи та забезпечені можливістю державного примусу вид і міра необхідної поведінки, яких потрібно дотримуватись в інтересах уповноваженої особи, що має відповідні публічні суб'єктивні права. Юридичний обов'язок налічує чотири основні компоненти: обов'язок здійснювати певні дії чи утримуватися від них; обов'язок відреагувати на законні вимоги уповноваженого суб'єкта; обов'язок нести відповідальність за невиконання цих вимог; обов'язок не перешкоджати уповноваженому суб'єкту користуватися тим благом, на яке він має право (наприклад, публічна адміністрація не має права втручатися в корпоративне управління суб'єкта господарювання). Юридичні обов'язки в адміністративному праві забезпечують публічні інтереси людини та громадянина, суспільства та держави та є гарантіями суб'єктивних публічних прав [242; 208].

Наприклад, згідно з Кодексом цивільного захисту України громадяни України у сфері цивільного захисту мають право на: 1) отримання інформації про надзвичайні ситуації або небезпечні події, що виникли або можуть виникнути, зокрема в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі; 2) забезпечення засобами колективного та індивідуального захисту та їх використання; 3) звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту від надзвичайних ситуацій; 4) участь у роботах із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у складі добровільних формувань цивільного захисту; 5) отримання заробітної плати за роботу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації у разі залучення до таких робіт згідно з трудовими договорами; 6) соціальний захист та відшкодування відповідно до законодавства шкоди, заподіяної їхньому життю, здоров'ю та майну внаслідок надзвичайних ситуацій або проведення робіт із запобігання та ліквідації наслідків; 7) медичну допомогу, соціально-психологічну підтримку та медико-психологічну реабілітацію у разі отримання фізичних і психологічних травм.

У свою чергу громадяни України зобов'язані: 1) дотримуватися правил поведінки, безпеки та дій у надзвичайних ситуаціях; 2) дотримуватися заходів безпеки у побуті та повсякденній трудовій діяльності, не допускати порушень виробничої і технологічної дисципліни, вимог екологічної безпеки, охорони праці, що можуть призвести до надзвичайної ситуації; 3) вивчати способи захисту від надзвичайних ситуацій та дій у разі їх виникнення, надання домедичної допомоги постраждалим, правила користування засобами захисту; 4) повідомляти службі екстреної допомоги населенню про виникнення надзвичайних ситуацій; 5) у разі виникнення надзвичайної ситуації до прибуття аварійно-рятувальних підрозділів вживати заходів для рятування населення і майна; 6) дотримуватися протиепідемічного, протиєпізоотичного та протиєпіфітотичного режимів, режимів радіаційного захисту; 7) виконувати

правила пожежної безпеки, забезпечувати будівлі, які їм належать на праві приватної власності, первинними засобами пожежогасіння, навчати дітей обережному поводженню з вогнем [8].

Виникнення в суб'єктів взаємних прав та обов'язків можливе лише на підставі настання певних юридичних умов юридичних фактів, закріплених у гіпотезах адміністративно-правових норм [242]. Більше того, професор М. Лошицький звертає увагу на те, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, які виникають на основі юридичного факту [8]. Аналогічну точку зору має професор О. Харитонова, яка стверджує, що підставами виникнення управлінських адміністративно-правових відносин є юридичні факти, що спричиняють виникнення управлінських правовідносин. На її думку, до таких підстав належать конкретні адміністративні події та дії. О. Харитонова підкреслює, що найбільш характерними діями є акт управління, адміністративний правочин, найпоширенішим різновидом якого є адміністративний договір та адміністративний делікт [166; 242].

Як приклад щодо юридичних фактів наведемо про Фонд гарантування внесків фізичних осіб коштів за вкладами, що гарантує кожному вкладнику банку відшкодування коштів за його вкладом. Фонд відшкодовує кошти в розмірі вкладу, включаючи відсотки, станом на день початку процедури виведення Фондом банку з ринку, але не більше суми граничного розміру відшкодування коштів за вкладами, установленого на цей день, незалежно від кількості вкладів в одному банку. Сума граничного розміру відшкодування коштів за вкладами не може бути меншою 200000 гривень [259]. Наприклад, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів з 24 травня 2017 р. з 14:00 год. було розпочато здійснення виплати коштів вкладникам ПАТ «ДІАМАНТБАНК» за договорами, строк дії яких закінчився до 23 квітня 2017 року включно, та за договорами банківського рахунку (поточні та карткові рахунки). Фізичні особи для отримання відшкодування – вкладники ПАТ

«ДІАМАНТБАНК» – можуть звертатись з паспортом та документом органу про присвоєння реєстраційного номера облікової картки платника податків (ідентифікаційний номер) до відділень будь-якого з банків-агентів. Фондом гарантовано відшкодування вкладів фізичних осіб [260].

На думку професора В. Галуцька, алгоритм дослідження адміністративно-правових відносин у певних галузях (сферах, секторах) полягає в такому:

- 1) підґрунтям дослідження будь-яких адміністративно-правових відносин є об'єктивна характеристика галузі (сфери, сектору суспільного життя) через визначення об'єктивних підстав урегулювання їх нормами адміністративного права, побудови концепції, формування принципів діяльності публічної адміністрації;
- 2) норми адміністративного права через зовнішнє вираження в джерелах адміністративного права забезпечують баланс інтересів прав і свобод громадян і публічного інтересу держави та суспільства. Вони складаються з формалізованих внутрішніх (законів України, підзаконних нормативно-правових актів) і формалізованих міжнародних джерел, деяких судових рішень конституційного, адміністративного судів та Європейського суду з прав людини й неформалізованих джерел (правових доктрин);
- 3) при дослідженні адміністративно-правових відносин слід звертати увагу на загальну публічну правосуб'єктність юридичних осіб та комплексну адміністративну правосуб'єктність (правоздатність, дієздатність і деліктоздатність) фізичних осіб;
- 4) невід'ємним елементом дослідження адміністративно-правових відносин є об'єкт цих відносин – матеріальне або нематеріальне публічне благо, а також діяння, на використання чи охорону яких спрямовано суб'єктивні права та юридичні обов'язки публічної адміністрації;
- 5) зміст адміністративно-правових відносин – це взаємозв'язок зафіксованих в адміністративному праві суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків учасників адміністративно-правових відносин, коли кожному суб'єктивному праву, зафіксованому в адміністративно-правовій нормі права, відповідає певний

юридичний обов'язок, і навпаки; б) юридичні факти в адміністративно-правових відносинах формалізуються через форми діяльності публічної адміністрації (насамперед через індивідуальні адміністративні акти та адміністративні договори) та методи діяльності публічної адміністрації (передусім через адміністративні заходи заохочення переконання та примусу). У цілому, на думку вченого, алгоритм дослідження адміністративно-правових відносин у певних галузях (сферах, секторах) як провідної категорії розкриття динаміки адміністративного права полягає в поєднанні теоретико-правових засад та юридичного змісту адміністративно-правових відносин, зокрема через аналіз юридичних фактів діяльності публічної адміністрації (насамперед через індивідуальні адміністративні акти й адміністративні договори) та класичні методи діяльності публічної адміністрації [242].

Взявши за основу загальну теорію алгоритму дослідження адміністративно-правових відносин професора В. Галуцька, як найбільш загальну конструкцію сформуємо алгоритм дослідження адміністративно-правових відносин охорони:

1) підґрунтям дослідження адміністративно-правових відносин охорони є об'єктивна характеристика сфери, сектору, в яких треба здійснювати попередження чи відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб;

2) норми адміністративного права через зовнішнє вираження в джерелах адміністративного права забезпечують баланс фізичних чи юридичних осіб, права, свободи чи законні інтереси яких порушено, або ймовірність таких порушень є значною, а також публічний інтерес держави та суспільства в цілому;

3) невід'ємним елементом дослідження адміністративно-правових відносин є об'єкт цих відносин – матеріальне або нематеріальне публічне благо,

(права, свободи та законні інтереси фізичних чи юридичних осіб), а також діяння щодо його відновлення чи попередження посягання на нього;

4) адміністративно-правові відносини охорони – це взаємозв'язок зафіксованих в адміністративному праві суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків учасників цих відносин, коли кожному суб'єктивному праву, зафіксованому в адміністративно-правовій нормі, відповідає певний юридичний обов'язок, і навпаки;

5) юридичні факти в адміністративно-правових відносин охорони формалізуються через форми діяльності публічної адміністрації (насамперед через індивідуальні адміністративні акти та адміністративні договори) і методи діяльності публічної адміністрації (передусім через адміністративні заходи заохочення переконання та примусу).

Усе вищевикладене в цьому підрозділі дає можливість сформулювати такі висновки (ознаки, риси, особливості, аспекти, чинники) адміністративно-правових відносин охорони:

1) адміністративно-правові відносини охорони базуються на загальній теорії адміністративно-правового регулювання з урахуванням специфіки (звуженості) їх предметом аналізованого дослідження;

2) такі відносини мають як фактичний, так і юридичний зміст. Фактичний зміст визначається на основі теорії природного права, соціологічного та психологічного підходів до його розуміння;

3) теорія природного права чітко визначає, що права і свободи людини є невідчужуваними і мають ефективно забезпечуватися публічною адміністрацією;

4) гуманітарна складова ефективного відновлення й попередження посягання на права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, що потенційно має здійснюватися публічною адміністрацією, є фактичним змістом адміністративно-правових відносин охорони;

5) юридичний зміст адміністративно-правових відносин охорони починається тоді, коли фактичний зміст отримує своє опосередкування через прийняття відповідних норм адміністративного права;

6) у таких відносинах, на основі законодавчо прописаної компетенції починають брати участь суб'єкти адміністративного права і з різним адміністративно-правовим статусом – як владного, так і невлadного характеру;

7) юридичний факт, як невід'ємна складова формального змісту адміністративно-правових відносин, як реакція суб'єкта публічної адміністрації на порушення прав, свобод людини і громадянина (високої ймовірності такого порушення), коли він зобов'язаний втрутитися та відновити порушене право або запобігти його порушенню, або/та створити всі умови для притягнення винної особи до адміністративної чи іншого виду відповідальності, вони стають підставами виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин охорони;

8) адміністративні обов'язки і права компетенції суб'єктів адміністративного права адміністративно-правових відносин охорони є основою юридичного змісту адміністративно-правових відносин охорони;

9) суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним стосовно невлadних осіб, права, свободи та законні інтереси яких порушені, у цьому випадку суб'єкт публічної адміністрації діяти владно не може;

10) стосовно суб'єктів адміністративного права, незалежно від їх юридичної природи (приватноправових чи публічноправових), які порушили права, свободи чи законні інтереси інших осіб, суб'єкт публічної адміністрації є імперативно владним, він має право вимагати від останніх припинити протиправну поведінку, відшкодувати завдані збитки та притягнути їх адміністративної відповідальності;

11) саме своєрідним положенням суб'єкта публічної адміністрації, як зобов'язального до одного суб'єкта права та імперативно владного – до іншого

суб'єкта права, і характеризується специфіка адміністративно-правових відносин охорони.

Таким чином, провідним чинником адміністративно-правових відносин охорони є специфічне публічно посередницьке положення суб'єкта публічної адміністрації, без якого такі відносини існувати взагалі не можуть, він є зобов'язальним до одного суб'єкта права, права свободи чи законні інтереси якого порушено, та імперативно владним – до другого суб'єкта права, що є джерелом таких порушень і вносить у них упорядкованість з метою ефективного відновлення порушених цінностей постраждалого суб'єкта права та публічного інтересу держави і суспільства в цілому;

Отже, адміністративно-правові відносини охорони – це суспільні відносини, які отримали нормативно-правову легалізацію фактичного змісту, на основі теорії природного права, соціологічного та психологічного підходів до його розуміння, щодо непорушності й ефективного відновлення прав, свобод і законних інтересів суб'єктів адміністративного права суб'єктами публічної адміністрації, які є зобов'язальними щодо постраждалої особи через законодавчо встановлену компетенцію зобов'язального характеру та адміністративно-владними – до особи-правопорушника.

3.4 Форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони

В умовах сьогодення права та свободи громадян охороняються не на належному рівні, що є негативним моментом у становленні української державності. Хоча громадський тиск на посадових осіб органів публічної адміністрації в даний момент відбувається, але він ще не здійснюється на такому рівні, щоб суб'єкти публічної адміністрації почали працювати, адже це здійснюється в країнах-учасницях Європейського Союзу. Тому такий хід

обставин є неприпустимим для нашої країни, адже створення ефективного й незалежного захисту прав громадян різноманітними суб'єктами публічної адміністрації стоїть на першому місці в умовах сьогодення. Публічна адміністрація має спрямовувати всю свою адміністративну силу на всебічне забезпечення і захист прав, свобод та законних інтересів невідних фізичних і юридичних осіб, приведення своєї підзаконної правотворчої діяльності до стандартів Європейського Союзу (*Acquis communautaire* (*acquis*)), щоб в кінцевого результату належним чином здійснювати адміністративно-правову охорону всіх сфер вітчизняного суспільства.

Тому однією з важливих ознак державної влади є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, які в свою чергу є певними адміністративними інструментами у виконанні тих чи інших завдань в механізмі адміністративно-правової охорони. Первинним серед адміністративних інструментів є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації.

Відповідно до тлумачного словника з української мови «форма» – це тип, будова, спосіб організації чого-небудь; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація та зовнішній вираз [261]. Вітчизняна юридична енциклопедія під формами діяльності органів публічної влади розуміє зовнішній бік їх функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються в певних організаційних рамках, визначених законодавством. Іншими словами, форми діяльності – це однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції [262].

На слушний погляд В. Котюка, форма означає зовнішнє оформлення, вираження певного соціального явища [263, с. 31].

В юридичній літературі під формою розуміють об'єктивний вияв сутності дій суб'єктів. Оскільки за допомогою форм практично реалізуються функції адміністративної діяльності, то від різнобічності використання цих форм до певної міри залежить ефективність діяльності в цілому. Наявність завдань і

функцій адміністративної діяльності публічної адміністрації зумовлює існування різних форм цієї діяльності, які передбачено правовими нормами. Форми закріплено в законодавстві, яке визначає правовий статус суду, у положеннях, статутах, інструкціях та інших актах, що регламентують адміністративну діяльність його суб'єктів. При цьому для здійснення функцій такої діяльності її суб'єкти мають використовувати тільки ті форми, які передбачено відповідними правовими актами [264].

Значущість цієї проблематики додає те, що навіть на доктринальному рівні серед провідних учених-адміністративістів не існує тотожної думки щодо назви цього феномену.

Так, класик адміністративно-правової думки професор Ю. Битяк вважає, що форми «державного управління» – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань. Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції управління розкривають основні напрямки цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність. Процес реалізації завдань і функцій юридично виявляється у відповідних формах. Форми управлінської діяльності визначають характер відносин у сфері управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Управлінська діяльність викликає різні наслідки: одні дії зумовлюють юридичні наслідки, інші – ні [265].

Професори В. Колпаков і О. Кузьменко визначають, що форми «публічного адміністрування» – це зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань, які тягнуть за собою певні наслідки. Вони є системним утворенням, компоненти якого тісно взаємодіють один з одним,

проте не є взаємозамінними. Вони відзначаються помітною самостійністю й універсальністю щодо конкретних галузей і сфер владного впливу. Саме тому одні й ті самі форми успішно застосовуються в різних сферах суспільного життя (економічна, соціально-культурна, адміністративно-політична). Застосування публічною адміністрацією тієї чи іншої форми багато в чому визначається її компетенцією, характеристиками об'єкта впливу, поставленою метою, прагненням отримати той чи інший конкретний результат. Форми публічного адміністрування, як правило, передбачені і до певної міри регламентовані адміністративно-правовими нормами. Вони найчастіше містяться в законах і підзаконних актах, що визначають компетенцію того чи іншого суб'єкта владних повноважень (положення про той чи інший орган, посадові інструкції, правила тощо) [266].

Провідні вчені-адміністративісти, професори Р. Мельник і В. Бевзенко вживають категорію «адміністративний акт», не поділяючи його на різні форми і вважаючи, що він є об'єднуючим зовнішньо вираженим інструментарієм діяльності публічної адміністрації. У своїх працях вони описують тільки адміністративні акти та адміністративні договори. Так, під адміністративно-правовим актом вони визначають дію, вчинок, а також документ, виданий (прийнятий) уповноваженим на це органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами. Крім того, в адміністративному праві «акт» розуміється насамперед як вольова дія (волевиявлення).

Найчастіше волевиявлення суб'єктів публічної адміністрації виражається у формі документа, а якщо таке волевиявлення потребує спеціального оформлення (свідоцтва, ліцензії тощо), то це безпосередньо впливає на можливість використання адміністративного акта, тобто на набуття адміністративним актом чинності [267, с. 243].

За предметом адміністративні договори вчені поділяють на договори щодо компетенції та виконання інших державних та самоврядних функцій;

договори у сфері оподаткування; договори щодо закупівлі (поставки) продукції, товарів і послуг для публічних потреб; договори про залучення інвестицій для задоволення публічних потреб; договори у сфері трудових (службових) правовідносин; договори, за яким суб'єкт владних повноважень реалізує функції розпорядника державним чи комунальним майном [267, с. 272].

Також до інструментів діяльності публічної адміністративної Р. Мельник і В. Бевзенко відносять нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації та електронне урядування. На їх погляд, нормативні акти публічної адміністрації відрізняються від інших актів тим, що встановлюють, змінюють чи скасовують норми права – загальнообов'язкові правила поведінки, що встановлюються та охороняються державою. Розсуд публічної адміністрації визначається як закон, який уповноважує суб'єктів публічної адміністрації застосовувати розсуд, наприклад обирати одну з передбачуваних альтернатив. У свою чергу електронне урядування визначається як форма організації публічного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності публічної адміністрації з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [267, с. 457].

На слухний погляд Ю. Римаренка, Є. Мойсеєва та В. Олефіра, за характером і правовою природою форми адміністративної діяльності можна класифікувати на такі групи: видання актів управління (нормативних і індивідуальних); укладання договорів (адміністративних угод); учинення інших юридично значущих адміністративних дій; проведення громадсько-організаційних заходів; учинення організаційно-технічних дій [268, с. 276].

При цьому розмаїтті форм адміністративної діяльності вони зведені в дві основні групи: 1) правові; 2) неправові (організаційні) [268, с. 276].

У своїх творах Ю. Римаренко, Є. Мойсєєв та В. Олефір слушно зазначають, що в адміністративно-правовому аспекті під методами адміністративної діяльності розуміються способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення громадського порядку [268, с. 285].

Слушною при цьому є точка зору І. Гриценка, який вважає, що протягом розвитку вітчизняних інститутів адміністративного права на увагу заслуговують саме правові форми [269, с. 11]. На погляд В. Олефіра, С. Константинова, В. Суценка та Є. Моїсєєва, правові форми пов'язані з утворенням і застосуванням права [270, с. 13].

На погляд М. Коваліва, З. Киселя та Д. Кальянова, що досліджували дещо суміжну з нами проблематику, під формою розуміється об'єктивний вияв суті дій суб'єктів. За допомогою форм практично реалізуються функції адміністративної діяльності, і від різнобічності використання цих форм залежить ефективність діяльності в цілому. Вид конкретної форми визначається характером дій суб'єктів адміністративної діяльності, які здійснюють виконання покладених на них функцій. В одних випадках такі дії тягнуть за собою юридичні наслідки, в інших – ні [27, с. 55].

На наш погляд, такий підхід до розкриття змісту інструментарної теорії адміністративного права, коли до його складу відносять адміністративні акти, адміністративний розсуд та електронне врядування, є слушним. Проте для потреб теорії адміністративно-правової охорони більш слушним є визначення інструментарію адміністративного права через слово «форми» та класичний поділ на адміністративні акти нормативного й індивідуального характеру, здійснення інших юридично значущих операцій та здійснення матеріально-технічних операцій.

У цьому напрямку найбільш слушним є розкриття цієї проблеми професорами В. Галуцько та В. Курило, які визначають, що під формами

діяльності публічної адміністрації розуміють зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій посадових осіб і органів публічної адміністрації, здійснене в межах режиму законності та компетентності для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [208, с. 225-226].

Учені вважають, що за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на: 1) видання адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів); 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. При цьому під вчиненням інших юридично значущих адміністративних дій вони розуміють дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні. А під здійсненням матеріально-технічних операцій мається на увазі забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративного діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль [208, с. 132-139].

Це підтверджується поглядами інших вчених. Так, С. Семко вважає, що поняття «форми діяльності суб'єктів публічної влади» розуміються як зовнішнє вираження однорідних дій, операцій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи для реалізації закріплених за ними функцій і компетенції [272], Ю. Шпак визначає форму діяльності органів місцевого самоврядування як будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій цих органів, їх структурних підрозділів і службових

осіб, здійснюване з метою реалізації функцій управління [273], О. Красноборов під формами діяльності Державної судової адміністрації України розуміє зовнішньо виражені конкретні однорідні дії її органів і територіальних управлінь, які в межах наданої компетенції здійснюють організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції з метою належного здійснення правосуддя [274].

Оскільки предметом нашого аналізу є адміністративно-правова охорона як інститут адміністративного права, що складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються публічною адміністрацією на основі визначених засад та за допомогою адміністративного інструментарію, який хоча й має спільні риси з вищенаведеними положеннями, але не тотожний їм, адже має певні особливості, розкриємо їх:

1) форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони базуються на теорії форм діяльності публічної адміністрації;

2) така діяльність здійснюється в ході виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг;

3) метою такої адміністративної діяльності є відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

4) до форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони слід віднести видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій.

Таким чином, виходячи з думок вищевказаних учених, можна зробити висновок, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері

адміністративно-правової охорони є класичним виразом їх адміністративної діяльності щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг з метою відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При цьому суб'єкти публічної адміністрації можуть використовувати весь наявний арсенал форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, а саме видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій.

Щодо класифікації форм реформування судової влади в Україні цікавою є думка Л. Сидорчука, який звертає увагу, що в новітній юридичній літературі з певними застереженнями висвітлюється теза про те, що на теоретичному рівні загальна класифікація форм управління є дослідженою й об'єднаною в групи за певними напрямками діяльності. Учений визначає такі правові форми діяльності: видання правових актів управління (нормативного й індивідуального характеру); укладання адміністративних договорів (угод); учинення інших юридично значущих дій [275].

Професор В. Галуцько ширше розкриває класифікацію форм діяльності органів публічної влади, зокрема за характером і правовою природою виявляє такі форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації: укладення адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів і видання індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій [208].

Слід розуміти, що найпоширенішою формою адміністративної діяльності суб'єктів публічної влади є видання адміністративних актів. О. Скоров під адміністративним актом органу публічної влади розуміє засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта публічної влади в межах його компетенції, спрямоване на встановлення

адміністративно-правових норм, виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин, або такі, що мають обов'язкові для підлеглих органів і співробітників органів норми, з метою організації та практичного здійснення управління в різних сферах із дотриманням установленної процедури та форми, й тягне за собою певні юридичні наслідки [276]. Як зазначив П. Угровецький, через видання адміністративного акта органи публічної влади вирішують те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає у процесі їх діяльності, в інтересах реалізації завдань і функцій певних суб'єктів. Науковець звертає увагу, що адміністративні акти, ухвалені органами публічної адміністрації, створюють юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин або є юридичним фактом, що безпосередньо створює умови для виникнення, зміни або припинення певних правових відносин [277]. О. Скоров за критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи ухвалювати адміністративні акти, розрізняє акти Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади; акти Президента України; акти керівників апарату будь-яких державних органів при здійсненні ними управлінської діяльності щодо службовців апарату відповідних органів; акти адміністрацій (органів управління) державних підприємств, установ, організацій (переважно у формі наказів і розпоряджень їх керівників) [276].

Цікавими з погляду теорії адміністративного права є роздуми професора В. Колпакова щодо юридичної природи деяких форм публічного адміністрування. Так, він вважає, що до вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій як форми насамперед слід віднести різні реєстрації. Наприклад, реєстрацію й облік автомобільного транспорту, реєстрацію винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності, нормативних актів тощо. На його погляд, очевидним є те, що акт реєстрації – це рішення

компетентного органу, що вказує на юридичний стан суб'єкта. Реєстраційні дії мають юридичні наслідки. Так, незареєстровані транспортні засоби не можна експлуатувати, незареєстрований нормативний акт не може бути опублікований і розісланий тощо. До інших юридично значущих дій належать: прийняття присяги, службове атестування тощо.

Здійснення організаційних дій, на думку вченого, – це різноманітні заходи, які проводяться з метою вдосконалити роботу персоналу публічної адміністрації, підняти рівень організації праці й виконавчої дисципліни, втілити позитивний досвід і новітні технології. Водночас вони можуть використовуватися для певного впливу на громадські структури і громадян. Ці дії безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. До таких дій можна віднести різні інструктування, наради, семінари, збори, конференції, надання практичної допомоги, проведення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розробку заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки і техніки тощо [278]. Наприклад, мер Києва В. Кличко під час інспекції за участі очільників райдержадміністрацій у Гідропарку перевіряв, як столична влада готує київські пляжі і зони відпочинку до пляжного сезону, та визначив, що головне завдання – забезпечити безпеку, комфорт і чистоту. За його словами, столиця демонструє позитивну динаміку змін щодо облаштування пляжів. Наприклад, якщо рятувальних постів 2014 року було 4, 2015 – 11, то цього року – 18. Душових кабін минулого року було 15, цього року – 42. Питних фонтанчиків було 26, цього року – 41. «Здавалося б – дрібниці, але для комфортного відпочинку це дуже важливо» [279],

На слухну думку В. Колпакова, виконання матеріально-технічних операцій має допоміжний характер. З їх допомогою обслуговується процес функціонування всієї публічної сфери. Ці операції спрямовано на утворення нормальних умов для виконання відповідними суб'єктами адміністративних функцій. До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки

матеріалів для проведення організаційних заходів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна применшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці [278].

Особливостями форм адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правової охорони є примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, оскільки в цій сфері спостерігаються найбільші проблеми щодо відновлення порушених прав фізичних і юридичних осіб. В умовах сьогодення показник виконання судових рішень складає близько 15-18%. У цій сфері проаналізовано форми адміністративної діяльності державних виконавців та особливості форм адміністрування примусового виконання судових рішень приватними виконавцями на основі комерційної зацікавленості.

Щодо матеріально-технічних операцій з ведення та використання публічною адміністрацією державних реєстрів прав власності, то саме за допомогою цієї форми адміністративної діяльності забезпечується попередження більшості посягань на право власності, відновлюється порушене право власності через рішення певних адміністративних комісій – наприклад, Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Міністерства юстиції України.

Отже, здійснюючи свої функції, публічна адміністрація при здійсненні адміністративно-правової охорони має можливість використовувати всі найпоширеніші види форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, зокрема такі, як видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій, матеріально-технічних операцій і т. ін.

Значну роль у функціонуванні будь-якої сфери відіграють методи адміністративної діяльності публічної адміністрації як інструментарій адміністративного права. Не є виключенням із цього і проблема

адміністративно-правової охорони, оскільки без методів адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони неможливо реально забезпечити охорону порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Відповідно до тлумачного словника «метод» (від гр. *methodos* – «шлях, спосіб дослідження, навчання викладу») – це сукупність прийомів і операцій пізнання і практичної діяльності; спосіб досягнення певних результатів у пізнанні і практиці. Застосування того чи іншого методу визначається метою пізнавальної або практичної діяльності, предметом вивчення або дії та умовами, в яких здійснюється діяльність. Кожна сфера людської діяльності має свої специфічні методи: можна говорити про методи художньої творчості; методи оброблення інформації; методи ведення війни і т. ін. Так, філософія розглядає переважно методи пізнання [261]. На слушну думку С. Кічмаренка, така правова категорія, як метод, у контексті адміністративного права насамперед потрібна для визначення, яким саме чином відбувається певне правове явище чи здійснюється певний процес [280].

Методи впливу на поведінку людей – це способи функціонального налаштування окремих процесів (динаміка) та системи (статика) управління. Методи впливу, що обумовлюють належну поведінку колективів та окремих людей у процесі управління, різняться стимулами, що спонукають до певних дій [281].

Метод публічного права – імперативний метод правового регулювання – є іманентним методом і права адміністративного, визначаючи специфіку впливу його норм на суспільні відносини, особливість юридичних режимів, що створюється даною галуззю права. Імперативний метод у публічному праві (як і диспозитивний у приватному) – первинний, тобто властивий усім галузям публічного права [268, с. 276].

Метод адміністративного права – це прийоми та способи цілеспрямованого впливу на поведінку учасників адміністративно-правових відносин [281].

На погляд М. Шульги, Ю. Битяка, під методом зазвичай розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети. Відповідно до цього адміністративно-правовими методами є способи та прийоми безпосереднього й цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян [283, с. 158].

Методи виявляються у формах управління, через взаємодію суб'єктів і об'єктів управління, зв'язки, що між ними склалися. У них відбиваються воля держави, повноваження юридично-владного характеру, що належать виконавчим органам. Тому методи управління юридично оформлені, закріплені адміністративно-правовими нормами [283, с. 158].

Слід звернути увагу на визначення методу державного управління, яке з позиції більшості дослідників – це способи, прийоми, шляхи досягнення цілей, вирішення завдань та здійснення його функцій і повноважень [284, с. 61]. Зокрема, за думкою В. Авер'янова, воно трактується як певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організаційного впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих цим суб'єктам функцій і повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів [285, с. 72]. В. Галуцько та В. Курило визначають, що методи діяльності публічної адміністрації – це способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [208, с.151]. В. Коваленко під цією категорією розуміє спосіб, прийом практичної реалізації

її суб'єктами завдань і функцій у повсякденній діяльності на основі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і відповідній формі [286, с.483]. Професор Ю. Битяк вважає, що це науково обґрунтовані, дозволені законом способи впливу на керовані об'єкти з метою найбільш правильного оперативного вирішення управлінських завдань і досягнення максимальної ефективності управління [265, с. 157; 280].

Таким чином, в юридичній літературі домінує схожа думка щодо цієї проблематики. Під методом адміністративної діяльності (державного управління, публічного управління адміністрування) провідні вчені-адміністративісти визначають способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин з метою досягнення кінцевих завдань адміністративно-правової охорони. Іншими словами, у більшості випадків це кінцевий правовий інструмент адміністративно-правової охорони, після якого має бути забезпечене відновлення порушеного права – досягнута ефективність адміністративно-правової охорони.

Класично до методів діяльності публічної адміністрації відносять переконання і примус [245, с. 162-175]. Як зазначає Т. Коломоєць, адміністративний примус – це визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках – і громадських організацій – на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадку вчинення цими особами протиправних діянь або в умовах надзвичайних обставин, з метою попередження та припинення протиправних діянь або в умовах надзвичайних обставин, з метою попередження та припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних

осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій [287, с. 16].

Деякі вчені до методів діяльності публічної адміністрації додатково відносять метод заохочення [280]. Проте, як нами доводилося в першому розділі дослідження, у процесі формування змісту адміністративно-правової охорони доведено, що до його предмета не належать питання адміністративної діяльності публічної адміністрації, яка здійснюється за допомогою методів заохочення і переконання. Тим самим до методів адміністративної діяльності публічної адміністрації, на наш погляд, відноситься виключно метод адміністративного примусу у всіх його різновидах, а саме адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення та адміністративні санкції.

Щодо юридичної природи та класифікації заходів адміністративного примусу О. Джафарова вважає, що адміністративно-запобіжні заходи застосовуються з метою попередження правопорушень і надзвичайних обставин, локалізації їх наслідків, забезпечення громадського порядку в разі їх виникнення. Заходи адміністративного припинення застосовуються з метою припинення об'єктивної сторони правопорушення та недопущення настання більш шкідливих наслідків, відновлення попереднього правомірною стану. Заходи адміністративної відповідальності застосовуються з метою покарання винних у вчиненні адміністративного проступку. Щодо виділення саме такої групи, то виділення адміністративних стягнень є занадто вузьким, адже застосування інших адміністративних покарань повністю відповідає ознакам адміністративного примусу, а виділення групи відповідальності за порушення адміністративно-правових положень навпаки – не має меж. До заходів адміністративної відповідальності, на думку вченої, слід віднести: адміністративні стягнення, що застосовуються до фізичних осіб (ст. 24 КУпАП); заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх (ст. 24-1 КУпАП);

стягнення, передбачені адміністративним законодавством, щодо юридичних осіб; заходи адміністративного впливу, що застосовуються до юридичних осіб, і не визнані законодавцем стягненнями [288].

У свою чергу професор В. Галунько, вважає, що адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації при здійсненні адміністративно-правової охорони мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на охорону прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, коли імовірність такого порушення є значною. Інколи метою застосування адміністративно-запобіжних заходів є не попередження вчинення протиправних діянь з боку певних осіб, а недопущення тих чи інших видів правопорушень, тобто попередження правопорушень як основна мета адміністративно-запобіжних заходів має два прояви: попередження правопорушень з боку конкретних суб'єктів і недопущення певних видів правопорушень [208, с. 146-150].

Залежно від мети застосування адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються публічною адміністрацією, вони поділяються на дві групи: 1) заходи, які застосовуються для попередження чи виявлення конкретних правопорушень або правопорушень з боку конкретних осіб; 2) заходи, які застосовуються для забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин. Залежно від характеру правоохоронного впливу адміністративно-запобіжні заходи класифікуються на такі види: особистісні, організаційні та майнові; залежно від форми їх процесуального вираження – письмові й такі, що виявляються в певних матеріально-технічних діях; виходячи зі строків реалізації – ті, що реалізуються шляхом виконання якихось [208, с. 146-150]

Адміністративно-запобіжні заходи, які застосовуються публічною адміністрацією при здійсненні адміністративно-правової охорони, є найчисленнішим видом таких заходів. Завдяки ним створюються умови для

виявлення правопорушень і подальшого їх припинення, а також установлення особи правопорушника і притягнення його до відповідальності (перевірка документів, огляд та ін.) чи попереджається вчинення правопорушень конкретними особами (взяття на облік, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі [208, с. 146-150].

У свою чергу заходи адміністративного припинення мають за мету своєчасне реагування на ті чи інші антигромадські діяння, припинення, переривання протиправної поведінки і тим самим – недопущення настання її шкідливих наслідків. Вони спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення і притягнення винних до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.

Залежно від різних критеріїв заходи адміністративного припинення в діяльності публічної адміністрації поділяються: залежно від мети застосування – на самостійні (оперативні) та допоміжні (забезпечувальні); за характером правоохоронного впливу – на особистісні, організаційні та майнові; за формою процесуального вираження – на усні, письмові та виражені в певних матеріально-технічних діях; за характером застосування – на заходи загального і спеціального призначення. Фактичними підставами застосування правоохоронними органами заходів адміністративного припинення є конкретна протиправна ситуація, яку в майбутньому може бути визнано адміністративним проступком, злочином або об'єктивно протиправним діянням душевнохворого чи малолітнього. Також до таких заходів належить забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки в діяльності правоохоронних органів [289].

На жаль, в останньому випадку правоохоронні органи і Збройні Сили України змушені часто застосовувати як крайній неординарний захід – вогнепальну зброю проти бойовиків російсько-сепаратистських угруповань у відповідь на збройне вогневе порушення Мінських угод. Наприклад, тільки 16 вересня 2016 р. російсько-окупаційні війська 35 разів відкривали вогонь по позиціях українських захисників. На Маріупольському напрямку зафіксовано 9 порушень «режиму тиші». Противник вдався до збройних провокацій в районі Чермалика, де із забороненої Мінськими домовленостями артилерії 122-го калібру обстріляв українські опорні пункти, а по захисникам Широкіного та Красногорівки застосував міномети 82-го калібру. Також із гранатометів, кулеметів та стрілецької зброї бойовики відкривали вогонь по Гранітному, Мар'їнці, Старогнатівці та Широкиному. На Луганському напрямку зафіксовано 10 порушень «режиму тиші». Окупанти вели вогонь із БМП по Новозванівці, а з гранатометів, кулеметів та стрілецької зброї – по Попасній, Новоолександрівці, Новозванівці та Нижньотеплому. Окрім того близько 16.00 позиції одного з підрозділів Збройних Сил України в районі Станиці Луганської були атаковані ворожою диверсійно-розвідувальною групою. Захисники України відкривали вогонь у відповідь. На Донецькому напрямку зафіксовано 16 порушень «режиму тиші». Провокативні обстріли з боку противника велися по позиціях українських захисників у Авдіївці, Луганському, Зайцевому, Верхньоторецькому та Новгородському, а в районі Авдіївки окупанти застосували міномети 120-го та 82-го калібру [290].

Третьою складовою адміністративного примусу є адміністративні санкції, як невід'ємна складова адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (передусім адміністративних проступків), а особи, які скоїли зазначені правопорушення, повинні відповісти

перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку. Адміністративній відповідальності, як різновиду юридичної відповідальності, притаманні такі ознаки: 1) має зовнішній характер; 2) застосовується лише за вчинення правопорушення; 3) пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлювальних заходів; 4) визначена у нормах права; 5) притягнення правопорушника до відповідальності здійснюється в певному процесуальному порядку; 6) притягнення до відповідальності здійснюється уповноваженими державними органами та посадовими особами; 7) винна у вчиненні правопорушення особа несе певні втрати матеріального та побутового характеру, які передбачені законом.

Як показує викладена вище теорія адміністративного права щодо юридичної природи адміністративної відповідальності, невід'ємною її складовою є державний примус. Цей примус визначається в санкціях норм адміністративного права. На жаль, прикладів накладення цієї санкції дуже багато. Кожного року більше трьох мільйонів фізичних осіб притягується до адміністративної відповідальності і до них застосовуються адміністративні санкції. Крім того вагомий адміністративно-охоронний вплив мають санкції, які накладаються на юридичних осіб. Усі вони, як ті що накладаються на фізичних осіб, а також ті що накладаються на юридичних осіб, є такими що прямо забезпечують адміністративно-правову охорону.

Отже, до особливостей концептуальних засад методів адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правової охорони відноситься те, що до них не належать методи заохочення і переконання, оскільки вони не використовуються при відновленні та попередженні протиправних посягань на права, свободи й законні інтереси фізичних і юридичних осіб, а публічна адміністрація може використовувати весь арсенал адміністративно-запобіжних, адміністративно-попереджувальних заходів та

адміністративного примусу, а також метод адміністративного контролю для досягнення загальних і спеціальних цілей адміністративно-правової охорони.

РОЗДІЛ 4

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ В ДЕЯКИХ СФЕРАХ СУСПІЛЬНОГО ЖИТТЯ

4.1 Адміністративно-правова охорона державного кордону

Адміністративно-правова охорона державного кордону має важливе значення в наш час, що ще раз актуалізує проблематику дослідження, яка буде розглядатися в цьому підрозділі монографії. Питання юридичної відповідальності, зокрема й адміністративної, за порушення законодавства про перетинання державного кордону України (а в більш загальному визначенні – адміністративно-правової охорони, що є предметом нашого дослідження) наразі стало важливою проблемою вітчизняної науки адміністративного права в контексті протидії російській агресії та подолання її наслідків на території нашої держави.

Важливо наголосити, що Україна за своїм геополітичним місцерозташуванням перебуває в центрі Європи і лежить на перехресті шляхів між Заходом та Сходом. Ця територіальна ознака має як позитивні, так і негативні наслідки для нашої держави. І звичайно, як і кожна монета має два боки, так і цей аспект не позбавлений недоліків, і водночас корисності. До позитивних рис слід віднести одну з найголовніших – можливість розвивати міжнародні партнерські стосунки з іноземними державами та всіляко підтримувати з ними торгово-економічні, культурні, наукові та інші зв'язки. Що стосується негативних наслідків такого розташування, то однією з проблемних і небезпечних залишається тенденція незаконного перетинання державного кордону України.

Ми змушені констатувати, що в умовах нестабільної політичної ситуації на деяких частинах території країни державний кордон є і залишається

незахищеним і не контрольованим українською владою. У свою чергу це відкриває безперешкодний шлях для незаконної міграції, ввезення зброї та боєприпасів до неї, заборонених наркотичних засобів, вибухових речовин та ще дуже багатьох проблем. Не слід забувати, що від ефективної та дієвої адміністративно-правової охорони державного кордону залежить також суверенітет і національна безпека України.

Багато вчених у галузі адміністративного права розглядали дещо суміжну із заявленою в цьому підрозділі монографічного дослідження проблематику, наприклад А. Долгополов аналізував у своїх працях організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону в Україні [293]; І. Тулянцева розглядала питання, які стосувалися правового регулювання переміщення культурних цінностей через митний кордон України [294]; В. Нечитайленко розглядав контроль на державному кордоні України як засіб забезпечення екологічної безпеки [295] та ін. Також дещо суміжні проблеми з нашою тематикою висвітлено в роботах І. Адамчука, С. Бабуріна, М. Баймуратова, Л. Волової, С. Дністрянського, Б. Климента, О. Малиновського, А. Мостиського, Н. Пронюка, Е. Пушміна, Ю. Скуратова, П. Смоленського, І. Трайніна, В. Олефіра, Т. Цимбровського, Л. Шалланди, А. Щербакова та багатьох інших.

На слушний погляд О. Лемешко, державний кордон є історичною категорією, яка з'явилася на певній сходинці суспільного розвитку. Під впливом політичних, військових, економічних та інших чинників форми та способи охорони державного кордону постійно змінювалися. Охорона і захист державного кордону стає невід'ємною складовою загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки України [296, с. 155]. В. Чумак у своїх працях зазначає, що державний кордон є офіційно визначеною лінією, межею, вертикальною поверхнею, що проходить по цій лінії, яка окреслює територію, на яку поширюється влада (суверенітет) держави. Державний кордон та його

безпека забезпечуються та охороняються окремими нормами адміністративного права, тобто є об'єктом адміністративно-правового регулювання [297, с. 95]. На думку М. Ушакова, під кордонами держави слід розуміти позначені на картах (а за найменшої можливості – і на місцевості) лінії, вертикалі поверхні, що проходять по цих лініях до межі земного простору з космосом, з одного боку, і до центру Землі – з іншого [298, с. 202].

Можна ще довго наводити визначення державного кордону з різних джерел, але важливим є одне: він потребує дієвої охорони з боку різних галузей права, зокрема й адміністративного.

На слушний погляд С. Устича, що досліджував дещо суміжну з нами проблематику, феномен кордону – один із найбільш значущих соціальних регуляторів просторової активності людини. Упровадження інституту кордону, тобто дійсних чи уявних ліній на земній поверхні, що визначають межі сухопутної і водної території держави (державної території), стало радикальним вторгненням людини в природну організацію світу, зокрема його просторові характеристики. Кордон, установивши штучні міждержавні розмежування, «розірвав» простір політично. Причому це вторгнення є вельми масштабним. Адже периметри кордонів деяких сучасних державних утворень мають велетенську протяжність: скажімо, Росії – 61 000, Китаю – 36 000, США – 12 000 км. [299, с. 7].

Як ми маємо змогу спостерігати в поглядах зазначених вище вчених, феномен кордону має дуже важливе значення, він потребує ефективної охорони та захисту.

Незаконне перетинання державного кордону відноситься до групи адміністративних правопорушень, що складають окрему главу Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме ті, які посягають на встановлений порядок управління. Суспільні відносини в цій сфері становлять собою широке коло і є родовим об'єктом цієї групи правопорушень. Безпосереднім об'єктом є

конкретні правовідносини, тобто більш звужене їх коло (у такому разі – відносини, що виникають у зв'язку з перетинанням державного кордону України та його захистом) [300, с. 69], а також і адміністративно-правовою охороною.

Що стосується об'єктивної сторони такої групи правопорушень, то її аналіз дає змогу стверджувати, що протиправні діяння можуть вчинятися як у формі дії (наприклад, злісна непокора, самоуправство), так і бездіяльності (наприклад, окремі порушення правил перетинання лінії державного кордону). Для суб'єктивної сторони правопорушень характерним є те, що значна їх частина вчиняється умисно, і лише рідше з необережності [300, с. 75]. Більшість правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління, утворюють формальні склади правопорушення, а отже наявність негативних наслідків скоєного протиправного діяння не обов'язкова. Досить часто на кваліфікацію правопорушення впливають такі фактори: місце (прикордонна зона), час (порушення строків реєстрації), характер і спосіб скоєного [300, с. 93].

Суб'єктами цієї групи правопорушень, крім загальних суб'єктів, можуть виступати особи, які мають додаткові специфічні ознаки, пов'язані з віком, професійною чи службовою належністю, правовим статусом – спеціальні суб'єкти.

Одними з найхарактерніших складів адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений законом порядок перетинання державного кордону, є «Порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду» (ст. 202 КУпАП) та «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України» (ст. 204-1 КУпАП).

Для того аби розглянути склади цих адміністративних правопорушень, необхідно дати визначення самого поняття «склад правопорушення». Єдиної та чіткої точки зору щодо цього поняття в юридичній літературі не існує і кожен з

науковців трактує його по-своєму. Так, В. Колпаков визначає склад адміністративного правопорушення як абстрактний опис діяння (події, факту, явища), що зафіксований в законі та містить характеристику ознак проступку. Тобто можна сказати, що це опис ще не вчиненого, а можливого чи передбачуваного діяння [301, с. 111]. На думку Ю. Битяка, поняття складу адміністративного правопорушення треба трактувати з точки зору сукупності установлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративне правопорушення (проступок) [302, с. 321].

Загалом аналіз різних точок зору правників на поняття юридичного складу адміністративного правопорушення дає змогу стверджувати, що це комплекс юридичних ознак (об'єктивних і суб'єктивних), які адміністративний закон при вчиненні діяння визнає проступком. Будь-який склад правопорушення включає такі основні елементи: 1) об'єкт правопорушення; 2) об'єктивна сторона правопорушення; 3) суб'єкт правопорушення; 4) суб'єктивна сторона правопорушення. Це є так би мовити, «стала», «класична» конструкція. Зараз ми розглянемо її дещо детальніше в аспектах заявленої в цьому підрозділі проблематики.

Об'єктом адміністративного правопорушення є конкретні суспільні відносини, що ставляться порушником під загрозу їх існування. У такому випадку об'єктом адміністративних проступків, передбачених статтями 202, 204-1 КУпАП, є суспільні відносини у сфері охорони державного кордону України. Такі відносини регулюються Конституцією України, Законом України «Про державний кордон України» [303], Законом України «Про прикордонний режим» [304] та іншими нормативно-правовими актами [305, с. 345].

Об'єктивна сторона правопорушення характеризує саме протиправне діяння, тобто дію чи бездіяльність, його наслідки та розмір заподіяної шкоди, а також деякі інші ознаки – час, місце, спосіб, засоби вчинення правопорушення тощо.

Диспозиція ст. 202 КУпАП, а саме – порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду, одночасно є об'єктивною стороною цього адміністративного правопорушення. Тобто органи ДПСУ у відповідних пунктах пропуску, де здійснюється прикордонний контроль, встановлюють спеціальні режимні правила, що регламентують порядок пропуску осіб, вантажів, товарів тощо, безпосередньо, через державний кордон України, а також інші обмеження для запобігання фактів незаконного перетинання кордону.

Наприклад, іноземні невійськові судна та військові кораблі, які заходять у територіальне море або внутрішні води України з порушенням установлених правил перетинання морського кордону, визнаються порушниками режиму державного кордону [303]. Іншим прикладом є перетинання повітряного державного кордону. Він встановлює обов'язок для повітряних суден перетинати державний кордон України лише по спеціально виділеним повітряним коридорам. Переліт поза такими коридорами заборонено, відповідно такі літальні апарати теж визнаються порушниками режиму державного кордону і несуть передбачену законом юридичну відповідальність [303].

Установлення таких режимів і вжиття іншого комплексу заходів (політичних, військових, прикордонних, технічних тощо) забезпечує необхідну охорону державного кордону України.

Що стосується ст. 204-1 КУпАП, то об'єктивною стороною тут виступають дії особи, спрямовані на залишення території України й переміщення на територію іншої країни, або навпаки – залишення території іноземної країни та переміщення на територію України. Такі дії можуть виражатися в декількох формах: 1) перетинання або спроба перетинання державного кордону будь-яким способом поза пунктами пропуску через державний кордон України; 2) перетинання державного кордону в пунктах

пропуску через державний кордон України, але без відповідних документів;
3) перетинання державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон України за документами, що містять недостовірні відомості про особу;
4) перетинання державного кордону в пунктах пропуску через державний кордон України без дозволу відповідних органів влади [305, с. 370].

Відповідно до вимог чинного законодавства перетинання державного кордону здійснюється на шляхах сполучення через державний кордон. Тобто всі види сполучення (автомобільне, морське, залізничне, повітряне, пішохідне та інші) здійснюються у спеціально побудованих і призначених для цього пунктах пропуску через державний кордон. Перетинання державного кордону поза такими пунктами пропуску категорично заборонено [303].

Склад цього адміністративного правопорушення буде і в тому випадку, коли особа перетнула державний кордон у пункті пропуску через державний кордон, але без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості про особу (пред'явлення підробленого документа, що посвідчує особу; пред'явлення документа, який належить іншій особі; неправдиві відомості, які зазначені у документі, що посвідчує особу тощо) [305, с. 375]. Перелік таких документів надається у спеціальних нормативно-правових актах, зокрема Законі України «Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України» [306] та Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [307].

Останньою формою незаконного перетинання державного кордону є його перетинання в пунктах пропуску через державний кордон України без дозволу відповідних органів влади. Це положення означає, що особа може перетинати державний кордон за відсутності у неї відповідних документів, але маючи при цьому спеціальний дозвіл відповідного органу державної влади [305, с. 377].

Такий дозвіл надається таким категоріям осіб: 1) прикордонним представникам разом із супроводжуваними особами, на підставі спеціального

дозволу органів ДПСУ; 2) військовослужбовцям Прикордонних військ України, СБУ, працівникам митної, ветеринарної, фіто-санітарної служби, рибоохорони тощо, а також відповідним органам суміжних країн для виконання службових обов'язків, пов'язаних із перетинанням лінії кордону; 3) особам, які входять до складу аварійно-рятувальних формувань з метою ліквідації та локалізації наслідків аварій, надзвичайних ситуацій, катастроф, які зумовлені стихійними лихами; 4) особи, які зустрічають чи забезпечують зустріч дипломатичних агентів, консульських посадових осіб і членів їх сімей, транспортних засобів з дипломатичними номерами, дипломатичної пошти, а також майна і багажу таких представників та членів їх сімей.

Крім цього, без відповідного на те дозволу забороняється перетинання державного кордону будь-якими технічними або іншими засобами [303].

Наступним елементом складу правопорушення є суб'єкт – фізична особа, яка вчинила хоча б одне з адміністративних правопорушень, передбачених КУпАП.

Суб'єктами коментованих вище статей виступають фізичні, осудні особи, а саме громадяни України, іноземці та особи без громадянства, яким на день вчинення протиправного діяння виповнилося 16 років – загальний суб'єкт [308].

Крім цього існують спеціальні суб'єкти правопорушення. До них відносяться: посадові і службові особи (зокрема іноземних держав); військовослужбовці; особи, які були раніше осуджені, тощо. Такі суб'єкти відіграють важливу роль при кваліфікації цих видів адміністративних правопорушень, адже визначають вид адміністративного стягнення.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення характеризується внутрішнім ставленням правопорушника до скоєного ним діяння та пов'язаних з цим наслідків. Елементами суб'єктивної сторони виступають вина, мотив і мета.

Суб'єктивна сторона цих складів адміністративних правопорушень характеризується виною, частіше всього у формі прямого умислу, рідше – з необережності. Тобто особа, яка їх вчинила, усвідомлювала протиправний характер скоєного нею діяння, передбачала настання шкідливих наслідків і свідомо бажала їх настання [308]. Важливо наголосити на тому, що мотив і мета скоєного правопорушення в такому разі ніяк не впливають на його кваліфікацію при вирішенні справи судом.

Окрім вищерозглянутих статей КУпАП, що безпосередньо порушують установлений законом порядок перетинання державного кордону України, на наш погляд, варта уваги ст. 204-2 КУпАП «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї». Вона була включена до національного законодавства разом із прийняттям Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [309] та анексією Кримського півострова [305, с. 379].

Необхідно зазначити, що диспозиція цієї статті є бланкетною, тобто для повного з'ясування ознак складу адміністративного правопорушення вона відсилає нас до інших нормативно-правових актів. Такий вид диспозиції зазвичай використовується для того, аби встановити відповідальність за порушення правил, що містять у собі різні вимоги або заборони, які детально розкриті в інших актах законодавства [305, с. 379].

У такому випадку одним із прикладів такого правового акта є Постанова КМУ «Про затвердження порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї». Саме вона регулює порядок перетинання тимчасово окупованої території України, а тому її порушення тягне відповідно передбачену законом відповідальність [310].

Тут виникають деякі труднощі, зумовлені існуванням ст. 332-1 ККУ «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та

виїзду з неї» [311]. Цей вид злочину відрізняється від адміністративного правопорушення чітко визначеною метою – заподіяти шкоду інтересам держави – та наявністю таких обтяжуючих обставин: повторність діяння, попередня змова групою осіб, вчинення злочину службовою особою з використанням службового становища та вчинення його організованою групою. Якщо скоєне діяння не містить вказаних у ст. 332-1 ККУ ознак, то діяння буде кваліфікуватися за ст. 204-2 КУпАП. Таким чином, умовою кваліфікації останнього має стати відсутність у порушника та його співучасників (за наявності) мети заподіяти шкоду інтересам держави.

При цьому така кваліфікаційна суб'єктивна ознака, як мета, наявність або відсутність якої досить важко встановити під час відповідного провадження, ускладнює чітке розмежування між ст. 204-2 КУпАП та ст. 332-1 ККУ.

Хоча ст. 204-2 КУпАП і пов'язані з нею зміни в інших нормативно-правових актах є новими для українського законодавства, оскільки раніше такі питання в правничій науці не розглядалися, судова практика показує реальність адміністративної відповідальності за даною статтею.

Крім того, Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» було надано право органам ДПСУ у разі вчинення особою правопорушення за ст. 204-2 КУпАП здійснювати її затримання від 3 до 24 годин [309].

Вищевказаним нормативним актом були внесені відповідні зміни до вже розглянутої нами ст. 202 КУпАП щодо встановлення відповідальності за порушення режимних правил у контрольних пунктах в'їзду-виїзду на тимчасово окупованій території України, наслідком чого стало збільшення розміру адміністративного штрафу.

Ми можемо стверджувати, що проаналізовані нами склади адміністративних правопорушень є найбільш суттєвими порівняно з іншими правопорушеннями, що дійсно забезпечують адміністративно-правову охорону

державного кордону. Тому правильність їх кваліфікації та визначення складу скоєних протиправних діянь є основою для притягнення винних осіб до юридичної відповідальності, зокрема й адміністративної.

Що стосується міграційного законодавства України, то воно має дещо ліберальний характер порівняно з європейськими країнами. Особливо це стосується питання відповідальності, і не лише за вчинення міграційних правопорушень, але й тих, які безпосередньо впливають на встановлений законом порядок перетинання державного кордону. Так, в Україні за певні види правопорушень іноземці несуть адміністративну відповідальність на рівні з громадянами України та зовсім не розглядаються у кримінальному законі. Як наслідок, законодавча база не спроможна в повній мірі забезпечувати контроль за незаконним перетинанням державного кордону України та незаконним перебуванням осіб на її території.

Окрім цього здається сумнівним рішення законодавця декриміналізувати статтю Кримінального кодексу України щодо незаконного перетинання державного кордону. Оскільки територія нашої держави завжди була зоною міграційних потоків, то послаблення відповідальності за незаконне перетинання кордону лише сприяє поширенню цього явища. Тому зазначимо, що збереження кримінальної відповідальності за дії, пов'язані з незаконним перетинанням державного кордону, у будь-який спосіб може стати ще одним із дієвих механізмів боротьби з цим видом правопорушення.

За результатами аналізу суспільної, політичної та міжнародної ситуації на державних кордонах України, вбачається доцільним процес реформування прикордонної сфери державного управління з метою запобігання порушенню порядку перетинання кордону.

У цьому напрямку необхідно звернути увагу на запровадження європейських стандартів інтегрованого управління кордонами з урахуванням тих зобов'язань, які були прийняті Україною в рамках процесу євро інтеграції.

Зауважимо, що такий напрямок реформування не лише відображає вимоги ЄС у контексті формування їх нової Європейської стратегії безпеки, але й враховує основні напрямки, зазначені в Стратегії національної безпеки України, Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України та Концепції інтегрованого управління кордонами. Зазначені нормативно-правові акти мають забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки та охорони державного кордону України, а також захист її суверенних прав у виключній (морській) економічній зоні [312, с. 225].

Ураховуючи вищезазначене, можна стверджувати, що політика запровадження ефективних механізмів державного управління у сфері охорони державних кордонів і прикордонного контролю є стратегічним завданням для всіх країн світу.

Що стосується безпосередньо України, то на сьогодні для успішного виконання поставлених європейських завдань щодо управління державними кордонами та системи прикордонного контролю необхідним є: створення у пунктах пропуску через державний кордон відповідних систем з обробки інформації про осіб, які перетинають український кордон; запровадження новітніх технологій, що дозволяють здійснювати біометричну перевірку паспортів та інших документів; запровадження для паспортів громадян більш складних захисних елементів з метою їх захисту від підробок; модернізація системи автоматизованої ідентифікації іноземців та осіб без громадянства, яким уже було відмовлено у праві в'їзду в Україну; інформування про пасажирів у пунктах пропуску через державний кордон України для залізничного та повітряного сполучення тощо.

Крім того, як показує польсько-німецький досвід, позитивним є процес укладення міждержавних угод з питань охорони кордонів та взаємодії з прикордонних питань. Перспективним напрямком для України є підписання на

державному рівні угод з країнами-сусідами, що дасть змогу знизити ризик корупції на кордонах та вплине на поведінку прикордонників.

Так, час перетинання українсько-польського кордону в середньому становить 4 години, у той час як має становити 1 годину. Це пояснюється тим, що митники та працівники прикордонної служби навмисно затягують увесь процес, аби заробляти на цьому хабарі.

Українській владі та її «поборникам», які постійно безрезультатно змінюють один одного, необхідно переосмислити, заради чого вони обираються як представники від українського народу. Їх головним призначенням є збереження Української держави, яку так довго будували наші предки та впродовж тисячоліть виборювали її незалежність і автономію. Тому так важливо приділяти особливу увагу посиленню контролю за охороною кордонів, аби жодна країна світу не могла посягати на цілісність нашої країни та безкарно перетинати її територію, розповсюджуючи на ній свою владу, війська і знищувати українських громадян. Необхідним є постійне поповнення та залучення інвестицій з метою матеріально-технічного забезпечення інфраструктури державного кордону, відкриття нових пунктів пропуску для розвантаження існуючих та подолання великих черг людей і транспорту, що перетинають територію України.

Узагалі досвід Донбасу продемонстрував важливість, а часто і пріоритетність організації невоєнних заходів з усунення політичних, соціально-економічних, етнічних чинників виникнення збройного конфлікту. Для підтримання достатнього рівня прикордонної безпеки органам (підрозділам) охорони державного кордону слід зосереджувати свою діяльність не лише безпосередньо на обороні та охороні державного кордону, а й на налагодженні співробітництва із цивільними органами державної влади та місцевим населенням. Усі сили Державної прикордонної служби України в такому співробітництві повинні бути спрямовані на досягнення ефективного балансу між військовими та невійськовими формами і способами боротьби в

забезпечення прикордонної безпеки держави не тільки в умовах перебігу збройного конфлікту, а і його деескалації ще на етапі його зародження [313, с. 36].

Більш детального аналізу, на наш погляд, заслуговує розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності в контексті вчинення протиправних діянь, пов'язаних із незаконним перетинанням державного кордону України. У зв'язку з цим слід пригадати ст. 331 ККУ «Незаконне перетинання державного кордону», яка 2004 року була виключена з кримінального закону. Така необхідність була пов'язана насамперед із тим, що новий Кримінальний кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення одночасно містили дві статті щодо незаконного перетинання державного кордону (ст. 331 ККУ та ст. 204-1 КУпАП), які були повністю тотожними. Як наслідок, така ситуація породила відповідні розбіжності в трактуванні норм матеріального права між Верховним Судом України та Генеральною прокуратурою України при притягненні винних осіб до відповідальності. Так, Верховний Суд України при вчиненні протиправного діяння щодо незаконного перетинання державного кордону рекомендував судовим органам притягувати винних осіб до адміністративної відповідальності. У свою чергу Генеральна прокуратура України наголошувала на необхідності застосування до таких осіб кримінальної відповідальності [314, с. 165-168].

В обґрунтуванні декриміналізації ст. 331 ККУ Головне науково-експертне управління апарату Верховної Ради України зауважило, що існування адміністративної відповідальності за цей вид діяння є більш доцільним. Адже адміністративне провадження за вказані дії є оперативнішим і менш коштовним для Державного бюджету країни. Крім цього адміністративний штраф, який передбачено за ст. 204-1 КУпАП, дасть змогу постійно поповнювати бюджет держави [314, с. 165-168].

І справді, аналіз практики застосування судовими органами ст. 331 ККУ та ст. 204-1 КУпАП показав, що значна частина осіб за порушення законодавства про перетинання державного кордону України у більшості випадків притягувалась саме до адміністративної відповідальності. Лише протягом 2002 року за незаконне перетинання державного кордону було притягнуто до адміністративної відповідальності близько 1205 осіб, і тільки 232 випадки – притягнення до кримінальної відповідальності.

Крім цього під зміни потрапила безпосередньо сама ст. 204-1 КУпАП, в якій диспозиція після слова «перетинання» доповнилася словами «або спроба перетинання». Необхідність таких внесень пов'язана з тим, що велика кількість осіб затримувалася органами охорони державного кордону саме при спробі незаконно перетнути державний кордон України в бік сусідніх держав. У даному випадку сам факт перетинання кордону України не відбувався, але кількість затриманих осіб при спробі його перетнути при цьому становила близько 50%. Тому для усунення розбіжностей між складом правопорушення щодо незаконного перетинання державного кордону і практикою, яка склалася у зв'язку з цим, було здійснено зміни відповідно до чинних правовідносин [314, с. 165-168].

На особливу увагу заслуговує ч. 3 ст. 204-1 КУпАП, яка виключає провадження у справах щодо незаконного перетинання державного кордону України. А саме чинність цієї статті не поширюється на випадки повернення в Україну без установлених документів громадян України, які стали жертвами злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми, а також на випадки прибуття в Україну іноземців чи осіб без громадянства з наміром отримати притулок чи бути визнаними в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, якщо вони звернулися із заявою про надання притулку чи заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, відповідно

до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [315; 308].

Такі особи після незаконного перетинання державного кордону України невідкладно мають звернутися до відповідного органу виконавчої влади із заявою про визнання їх біженцями, або особами, які потребують притулку чи додаткового захисту. При цьому особи, що звертаються з такими заявами, обов'язково повідомляють посадовим особам ДПСУ про причини незаконного перетинання державного кордону [308].

Крім того не є порушенням правил перетинання державного кордону України, а відтак не притягуються до юридичної відповідальності в разі його вимушеного перетину особами, транспортними засобами на суші, вимушеного вльоту повітряних літальних апаратів та заходження іноземних як військових, так і невійськових суден, здійснені лише у стані крайньої необхідності, а також за інших вимушених обставин. Такими обставинами можуть бути аварії, катастрофи, стихійні лиха і необхідність їх ліквідації та подолання наслідків [303].

У сучасних умовах розвитку суспільства й нашої держави законодавець усе частіше звертається до кримінального закону як до засобу врегулювання суспільних відносин. У зв'язку з цим це призводить до криміналізації нових видів діяльності. Утім така занадто активна політика викликає суперечливі почуття серед науковців-правників. Як приклад, можна навести ту ж ст. 332-1 ККУ, де передбачено настання кримінальної відповідальності за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї. Унеможливаючи критику щодо встановлення найсуворішого виду відповідальності за вказані дії, законодавець запровадив ще й адміністративну відповідальність за них (ст. 204-2 КУпАП). Як було вже проаналізовано вище, головною відмінністю цих двох статей є наявність відповідної мети вчинення протиправного діяння – завдання шкоди інтересам держави. Щодо цього

питання в юридичній науці виокремилася група вчених, які підтримують наявність так званої безпідставної криміналізації такого правопорушення. Так, М. Мельник вважає, що така необґрунтована криміналізація ст. 204-2 КУпАП є небезпечною та закладає законодавчі основи для притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності за діяння, яке за характером мало б становити менш сувору юридичну відповідальність.

Як слушно зауважив В. Кудрявцев, кримінальний закон, який встановлює відповідальність, може бути практично функціональним та достатньо ефективним лише в тому випадку, якщо всі передбачені нормою ознаки складу злочину, як правило, нормально підлягають доказуванню. При чому це стосується і суб'єктивної сторони, а вона, як показує практика, є найбільш трудомістким процесом доказування. На думку Л. Брич, ознаки суб'єктивної сторони, зокрема мета скоєного діяння, можуть використовуватися для розмежування лише в ході теоретичного аналізу. На практиці ж під час розмежування складів адміністративних правопорушень (так само і злочинів) про зміст ознак суб'єктивної сторони свідчать об'єктивні прояви вчиненого [316].

Оскільки об'єктивні ознаки ст. 332-1 ККУ та ст. 204-2 КУпАП співпадають, а в наведеній ситуації мета заподіяти шкоду інтересам держави відсутня, то це наводить на думку, що якщо мета настільки впливає на оцінку діяння, переводячи його з адміністративного правопорушення в злочин, то в усіх випадках притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 332-1 ККУ дії особи слід класифікувати за сукупністю з тими статтями, якими встановлено відповідальність за фактичні дії, що підтверджують мету цього злочину – заподіяння шкоди інтересам держави. Тож вчені стверджують, що мета цього злочину не впливає на ступінь суспільної небезпеки, а сама мета має бути піддана самостійній кримінально-правовій оцінці як при кваліфікації дій за ст.332-1 ККУ, так і ст. 204-2 КУпАП.

Тому науковці вважають, що діяння, описане в ч. 1 ст. 332-1 ККУ, не містить суспільної небезпеки, а отже не повинно ставитися під охорону кримінального закону.

Отже, результати проведеного аналізу даного питання дають можливість говорити про те, що певна група науковців дотримується думки про недоцільність запровадження кримінальної відповідальності за деякі види правопорушень, пов'язаних із незаконним перетинанням державного кордону. Але, на нашу думку, зважаючи на ситуацію, що має місце в Україні (загострені відносини з Російською Федерацією), слід навпаки спрямовувати всі зусилля на забезпечення належного захисту та охорони території нашої країни, зокрема й підвищення рівня юридичної відповідальності для осіб, винних у вчиненні вищевказаних видів правопорушень.

Одним зі шляхів розвитку та зміцнення сфери прикордонної діяльності є міжнародне співробітництво, яке Україна практикує з ЄС та іншими міждержавними організаціями. Про це свідчать постійні звернення українського Парламенту до Ради Європи, Ради Безпеки ООН, Генеральної Асамблеї ООН та Організації з Безпеки та Співробітництва в Європі.

Деякі дослідники першочерговою помилкою, що призвела до нестабільності наявної ситуації у прикордонній сфері та пов'язаних з цим проблем, розглядають принцип позаблоковості України [317, с.124-126]. Воєнна доктрина, яка була затверджена Президентом України 2012 року, містила положення про те, що зважаючи на воєнно-політичну обстановку у світі Україна вважає, що збройна агресія, в результаті якої може розв'язатися війна проти неї, є малоімовірною. Можливо саме тому, коли виникла реальна кризова ситуація, ДПСУ не змогла належним чином захистити кордон держави і вказала на актуальні проблеми у сфері безпеки державного кордону. До них можна віднести такі: 1) відсутність чітко встановленої демаркації українського державного кордону з Російською Федерацією, Республікою Молдова та

Республікою Білорусь; 2) низький рівень контролю та охорони державного кордону України; 3) недостатнє облаштування державного кордону України та врегулювання правових засад його режиму; 4) використання кордону для здійснення й поширення таких соціально-державних загроз, як наркоторгівля, торгівля людьми, тероризм, контрабанда зброї, транснаціональна організована злочинність; 5) недосконалість державної міграційної політики і, як наслідок, активне поширення нелегальної міграції; 6) поширення виникнення конфліктних ситуацій на кордоні, зокрема збройних; 7) недостатня підготовка кадрового забезпечення та низький рівень матеріально-технічного оснащення органів ДПСУ [317, с. 124-126].

У зв'язку з цим 2015 року Президентом України було затверджено Стратегію національної безпеки України, де зазначаються першочергові цілі та основні напрямки державної політики у сфері забезпечення захисту державного кордону та цілісності державної території. Зокрема процес передбачає вдосконалення правового регулювання діяльності ДПСУ, створення сучасної системи охорони та захисту суверенних прав України, розвиток та оновлення кадрового складу прикордонних відомств, оснащення та реконструкція державного кордону України, розвиток міжнародної співпраці з питань безпеки кордону [318].

Що стосується питання оснащення державного кордону та його реконструкції, то 2014 року, в зв'язку з розвитком подій на півдні та сході України, Уряд країни того ж року запропонував так званий Проект «Стіна» (Європейський вал) [319]. Він мав на меті істотно підвищити рівень безпеки на суходільному та морському кордонах (насамперед біля Маріуполя, Бердянська й Генічеська) між Україною та Російською Федерацією. Паралельно планувалося вести роботи на сухопутній ділянці адміністративного кордону з АРК. Загалом інженерно-технічне оснащення українсько-російського кордону передбачалося здійснити у два етапи: 1) перший етап пов'язаний із

забезпеченням безпеки тієї частини українського кордону, яка знаходиться поза зоною збройного конфлікту (Чернігівська, Сумська, Харківська області, а також частково північні райони Луганської області); 2) другий етап включає подібне облаштування частини державного кордону (Донецької та Луганської областей) по завершенні на цих ділянках бойових дій, а це близько 400 км. українського кордону, що на сьогодні контролюються бойовиками та російськими військами. Координатори загальнонаціонального проекту «Стіна» наголошували, що основними елементами обладнання та монтажу державного кордону на межі з Росією стануть: суходільна ділянка – системи електронно-оптичного спостереження; електронно-сигналізаційні комплекси; контрольно-слідова смуга; земляний рів шириною від 4 метрів та глибиною у 2 метри; бетонні рови; земляний вал, у ключових місцях бетонний; фортифікаційні споруди; вежі; рокади; мобільні та стаціонарні бойові модулі. Морська ділянка: системи електронно-оптичного спостереження; фортифікаційні споруди [319].

Важливо наголосити на тому, що з метою заощадження коштів на будівництво «нового кордону» з Російською Федерацією українська влада відмовилась від облаштування сигналізаційної системи загороджень вздовж усього українсько-російського кордону. Виключенням стали лише пункти пропуску через державний кордон, де це найбільш необхідно.

Але, як стверджують спеціалісти, таке рішення є помилковим, адже користь від установлених загороджень буде лише в тому випадку, коли на них працюватиме спеціальна сигналізація, яка буде сповіщати прикордонників про кожну спробу незаконного перетинання українсько-російського кордону. За інших обставин такі загородження зможуть утримувати хіба що тварин.

Одним з актуальних питань ефективного функціонування ДПСУ, а отже і надійного захисту державних кордонів, є її кадрове забезпечення. Протягом тривалого часу кадрове питання було пріоритетним напрямком роботи ДПСУ, оскільки без його удосконалення неможливо виконувати покладені на останню

завдання. Перехід на контрактну основу роботи у прикордонній службі дав новий поштовх для оцінювання наявного кадрового складу, виявити проблеми та розробити заходи щодо їх усунення [320].

Однією з ключових проблем, які існують у роботі з персоналом, є плинність кадрів, що пояснюється досить простими причинами – незадоволеністю умовами праці та відсутністю кар’єрного росту. Наявність перспективи розвитку по службі надає можливість співробітнику отримувати більше задоволення від своєї роботи та підвищувати свій життєвий рівень. Відповідно для органу, де він працює, це можливість вирішити питання непостійності кадрів та забезпечити результативність службової діяльності [320].

Окрім цього одним із напрямків, який постійно має здійснюватися та підлягати вдосконаленню, є атестація співробітників органів ДПСУ. Це дасть змогу стежити за ефективністю їх праці і, як наслідок, застосовувати відповідні заохочення або покарання. Особливо слід приділяти увагу підвищенню кваліфікації робітників та регулярно здійснювати зміну кадрового складу, що на нашу думку дасть змогу уникнути в подальшому появи корумпованих схем в органах державної влади, зокрема у прикордонній сфері [320]. Тому є необхідність підвищення рівня правової свідомості прикордонних працівників, формування в особового складу нетерпимості до корупції, висвітлення у засобах масової інформації відомостей про діяльність прикордонних органів, забезпечення прозорості їх діяльності тощо. Перспективним напрямком у роботі прикордонної служби може стати об’єднання усіх відділів, які пов’язані з формуванням кадрового складу, його підготовкою та введенням, в один підрозділ. Такий новий підрозділ має бути належним чином оснащений сучасними технічними та інформаційними засобами, а в його склад повинні входити спеціалісти з різних галузей знань – юристи, психологи, фахівці з перепідготовки кадрів тощо [320].

Мабуть, однією з найбільш гострих проблем у сфері дотримання належного правового режиму та безпеки на міжнародних кордонах є нелегальна міграція. У цьому питанні не стала виключенням і Україна, адже на сьогодні, як показує практика, тенденція нелегальної міграції на території нашої держави невпинно зростає.

Закон України «Про основи національної безпеки України» [321] визначає нелегальну міграцію як основну загрозу національній безпеці нашої держави.

Поняттю «нелегальна міграція» можна дати таке визначення: це незаконне перетинання державного кордону або перетинання поза пунктами пропуску через державний кордон, ухилення від прикордонного та інших видів контролю, перетинання його без дозволу відповідного органу державної влади з підробленими документами або без таких, самотійно чи з допомогою третіх осіб [307]. Проблема потоків нелегальних мігрантів через державний кордон України залежить насамперед від чинного національного законодавства, причому не лише міграційного, а й законодавства щодо правового режиму перетинання державного кордону.

Одним із чинників розвитку цього негативного явища є пряма та опосередкована дія з боку Російської Федерації, анексія Криму та збройний конфлікт на сході країни, які призвели до втрати контролю над частиною державного кордону України. Уперше після Чорнобильської катастрофи, внаслідок російської агресії Україна зіткнулася ще з однією серйозною проблемою – внутрішньою міграцією [312, с. 182]. Так, кількість внутрішньо переміщених осіб з Донецької, Луганської областей та районів Кримського півострова, за статистичними даними Міністерства соціальної політики України, становить близько 1278,1 тис. осіб і продовжує зростати, що в найближчий час може призвести до нових загроз національній безпеці [312, с. 182].

Тому наголошуємо, що питання протидії незаконній міграції є вкрай актуальним для України, оскільки це є своєрідним показником захищеності та контрольованості державних кордонів. У свою чергу незавершеність договірно-правового оформлення кордонів, що є характерним для України, унеможлиблює застосування відповідних механізмів боротьби з нелегальними мігрантами.

Вважається доречним міжнародне співробітництво та запозичення досвіду європейських країн у вирішенні, протидії та профілактиці міграційних правопорушень. Так, у Німеччині в пунктах пропуску через кордон використовуються спеціальні технічні прилади, які дають змогу вимірювання рівень двоокису кисню та дозволяють легко виявити схованих осіб, що намагаються нелегально перетнути кордон. Таким чином відпадає необхідність особистої перевірки вантажних машин [312, с. 208]. Іншим прикладом є імміграційне законодавство Італії, яке 2002 року було повністю змінено на нове. Відповідно до нього було посилено охорону морського кордону країни та запроваджено необхідність проходження процедури дактилоскопії для осіб, які не є громадянами держав Європейського Союзу. Цікавим є досвід Баварії, де після скасування прикордонного контролю на кордоні з Австрією було сформовано нормативну базу для незалежного від наявності чи відсутності конкретної підозри контролю на прикордонних територіях, на автомобільних шляхах республіканського значення та у громадських закладах міжнародного транспортного сполучення. Таким чином території, що є найбільш уразливі до перетинання їх незаконними мігрантами, охоплює єдина пошукова мережа, так званий прихований розшук [312, с. 211].

У цьому підрозділі монографічного дослідження вагому увагу ми приділили ознакам і розмежуванням у ст. 204-2 КУпАП «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» та в однойменній ст. 332-1 ККУ.

Виходячи з теорії матеріальної єдності всіх правопорушень, тобто стану, коли суспільна небезпека – це ознака, що властива як злочинам, так й адміністративним правопорушенням, і відмінність полягає лише в ступені суспільної небезпеки, ми доходимо висновку, що цей вид суспільно небезпечного діяння як злочину відрізняється від адміністративного правопорушення визначеним мотивом – заподіяти шкоду інтересам держави – та наявністю таких обтяжувальних обставин, як повторність діяння, попередня змова групою осіб, учинення злочину службовою особою з використанням службового становища та вчинення його організованою групою. Якщо скоєне діяння не містить зазначених у ст. 332-1 ККУ ознак, то діяння буде кваліфікуватися за ст. 204-2 КУпАП.

На наш погляд, важливе значення мають засади щодо підвищення ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону стосовно організаційно-правових аспектів обробки прикордонної інформації та біометричних даних осіб відповідно до стандартів ЄС, лібералізації перетину та створення спільних пунктів контролю на західному кордоні України й посилення режиму перетину державного кордону з боку країни-агресора Росії та тимчасово окупованих територій.

Порушуючи проблему вдосконалення виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону стосовно створення єдиного прикордонного простору ЄС (країн-учасниць та асоційованих держав), пропонується така дієва система:

1) створення у пунктах пропуску через державний кордон відповідних систем з обробки інформації про осіб, які перетинають український кордон, що має бути інтегрований з відповідними країнами-учасницями ЄС;

2) запровадження новітніх технологій, що дозволяють здійснювати біометричну перевірку паспортів та інших документів у швидкому й зручному для громадян режимі;

3) запровадження для паспортів громадян більш складних захисних елементів з метою їх захисту від підробок і швидкості обробки інформації;

4) модернізація системи автоматизованої ідентифікації іноземців та осіб без громадянства, яким уже було відмовлено у праві в'їзду в Україну;

5) лібералізація перетину та створення спільних пунктів контролю на західному кордоні України;

б) посилення режиму перетину державного кордону з боку країни-агресора Росії та тимчасово окупованих територій.

Розкрито ознаки та здійснено розмежування адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 204-2 КУпАП «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї», та однойменного злочину (ст. 332-1 ККУ) за суб'єктивною стороною, згідно з чим відмінність полягає у ступені більшої суспільної небезпеки злочину, яка є визначеним мотивом щодо заподіяння шкоди інтересам держави, та наявності деяких обтяжуючих обставин – повторності діяння, попередньої змови групи осіб, вчинення злочину службовою особою з використанням службового становища та вчинення його організованою групою.

4.2 Адміністративно-правова охорона здоров'я

Багато видатних вчених, філософів, мислителів у різні часи, починаючи від давніх-давен, задумувалися над тим, що ж все таки є здоров'я. Однозначного, повного визначення так і немає до наших часів. У цьому підрозділі ми розкриємо аспекти цього багатогранного і складного поняття, а також звернемо увагу на проблематику адміністративно-правової охорони здоров'я в сучасній Україні.

Через призму низької тривалості життя, стрімкого поширення сніду, туберкульозу та інших важких хвороб, зниження рівня народжуваності,

високого рівня смертності проблематика адміністративно-правової охорони здоров'я в Україні видається особливо актуальною.

Діяльність держави у сфері охорони здоров'я населення спрямована на збереження і зміцнення здоров'я як кожної людини окремо, так і членів суспільства у цілому та визнається одним із пріоритетних напрямів державної політики [322, с. 3].

На підтвердження нагальності нашої тематики, що окреслена в цьому підрозділі дослідження, слід навести сумні статистичні дані: середня тривалість життя людини в Україні 2013 року складала для чоловіків 66 років, жінок – 76; це повторює статистичні дані УРСР за 1975 рік, що є значно нижчим показником, ніж у країнах-учасницях ЄС. Провідною причиною такого стану є незадовільне функціонування системи охорони здоров'я населення, зокрема публічного адміністрування цієї сфери [323, с. 6]. У той же час стрімкі процеси глобалізації та глокалізації, що привертають увагу до проблем формування, зберігання і використання життєвих, енергетичних, психічних та інтелектуальних ресурсів людства, зваблення суспільства споживацькою ідеологією, екологічні та соціальні негаразди, ринок ГМО-продукції призводять до різкого погіршення стану здоров'я пересічної людини, яка не може дозволити собі харчування продуктами з «Еко-лавки», відвідування престижних фітнес-клубів, відпочинок на елітних курортах тощо. До цього потрібно додати низку екологічних проблем, що загрожують здоров'ю населення Землі й навіть самому існуванню планетарної спільноти. Усі ці аргументи обґрунтовують тезу про те, що здоров'я людини – це не лише особиста, а й суспільна цінність [324, с. 92-93].

Для українських реалій проблематика здоров'я суспільства та громадян особливо актуальна, адже екологічний фон у нашій державі надзвичайно несприятливий, що актуалізує усвідомлення необхідності та важливості культивування як медичних, так і соціальних технологій формування,

збереження, реабілітації і збагачення здоров'я як окремої людини, так і всього суспільства [324, с. 93].

На жаль, з наявністю численних проблем у цій сфері, з незадовільним функціонуванням системи охорони здоров'я населення погоджуються всі та стикався майже кожний. Усі констатують необхідність їх вирішення, проте до даної проблематики слід підходити комплексно, разом із появою висококваліфікованих кадрів у цій сфері, викорінюванням корупції тощо.

Певні теоретичні та практичні проблеми, а також перспективи розвитку адміністративно-правової охорони здоров'я були досліджені в працях Н. Андрішиної, Т. Бахтеєвої, З. Гладуна, Т. Грузєва, М. Золотарьової, С. Козуліної, Н. Кризіної, В. Курінного, В. Лехан, В. Маринець, О. Міщенко, М. Мниха, П. Лівака, З. Надюка, С. Петкова, М. Пономаренко, Я. Радиша, Л. Руснак, І. Сенюти, З. Скалецької, В. Стеценко, В. Чернадчука та інших.

Слід вказати також на те, що ці вчені розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правової охорони здоров'я, вони досліджували інші більш широкі або суміжні суспільні відносини, і, на жаль, у цій сфері суспільних відносин (адміністративно-правової охорони здоров'я) існує низка невирішених проблем.

У цьому підрозділі дослідження ми на основі чинного законодавства та поглядів на цю проблематику вчених визначимо певні особливості адміністративно-правової охорони здоров'я, а також розкриємо специфіку попередження захворювань і створення публічною адміністрацією сприятливих умов для відновлення працездатності населення.

Ознакою демократичної держави є конституційне закріплення прав і свобод людини як найвищої цінності та їх відповідність міжнародним нормам права. Статтею 3 Конституції України проголошено, що здоров'я людини – одна з найвищих соціальних цінностей держави. Центральне місце в системі прав, що забезпечують природне існування людини, є право на життя та здоров'я,

оскільки статтею 49 Конституції встановлено, що в Україні кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм [325, с. 3].

Конституцією України задекларовано обов'язок держави створювати умови ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога, за нормами Конституції України, надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності [325, с. 3].

У цьому підрозділі монографії ми будемо виходити з положень, запропонованих професором З. Гладуном, що здоров'я населення – це соціальний феномен, який характеризує рівень соціального прогресу розвитку держави й охороняється нею правовими та організаційно-правовими методами, в іншому разі провідна роль належить нормам адміністративного права.

Аналізуючи різні моделі охорони здоров'я, дослідимо Бевериджевську концепцію, за якою пріоритетного значення у фінансуванні охорони здоров'я набувають кошти державного та місцевих бюджетів; бюджетно-страхову концепцію, згідно з якою фінансування охорони здоров'я відбувається переважно за рахунок коштів страхових фондів; приватно-страхову американську модель, коли фінансування медичних послуг за рахунок коштів громадян та суб'єктів господарювання здійснюється безпосередньо або через систему приватних страхових компаній та муніципальної системи.

Аристотель визначав здоров'я людини як щастя. Найбільше щастя полягає в мудрості. Людське щастя розкривається в розсудливості та цнотливості. Насолода людини – у діяльності, а фізичний стан, у якому ми не відчуваємо болю, який не заважає виконувати функції нашого щоденного життя – брати участь в управлінні, митися, пити й їсти, робити все, що ми хочемо [324, с. 16;

326, с.128]. Г. Гегель зазначав, що здоров'я – це «пропорційність організму між його наявним буттям. Воно полягає в рівномірному відношенні органічного та неорганічного, коли для організму немає нічого неорганічного, чого він не спроможний був би подолати» [324, с. 16; 326, с. 129].

На слушний погляд З. Гладуна, охорона здоров'я відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні життєдіяльності будь-якого суспільства [327, с. 57]. Характер і зміст охорони здоров'я на різних етапах суспільного розвитку визначався такими істотними факторами, як спосіб виробництва, ступінь розвитку продуктивних сил, розвиток науки і техніки взагалі та медичної науки зокрема. Значення охорони здоров'я в сучасному суспільстві набуває особливої ваги з таких причин: політичної, економічної, соціально-демографічної, індустріально-технологічної [327, с. 57].

У своїх працях З. Гладун визначає систему охорони здоров'я як складний соціальний феномен, який можна розглядати як визначальний чинник рівня людського розвитку суспільства та його прогресу, соціальної політики держави та її національної безпеки. Разом із цим ефективна діяльність системи охорони громадського здоров'я забезпечує як певний рівень здоров'я населення, так і збереження генофонду нації, норми екологічного співіснування в навколишньому середовищі, що загалом сприяє конкурентоспроможності й економічній оптимізації суспільства [327, с. 57].

Відповідно до визнання здоров'я найбільшою соціальною цінністю в сучасних розвинених країнах діють різноманітні моделі системи охорони здоров'я, за стан якої несе відповідальність держава, яка здійснює загальне керівництво нею. Така державна політика має забезпечувати рівні можливості всім членам суспільства щодо доступу до отримання послуг з охорони здоров'я та медичної допомоги. І тільки в деяких країнах, зокрема в США, значну роль в охороні здоров'я відіграють приватні медичні заклади та медичні працівники приватної практики, що надають допомогу в межах добровільного медичного

страхування. Це призводить до того, що тільки 60% населення держава забезпечує необхідною медичною допомогою, а майже 40% не мають доступу до медичного обслуговування [327, с. 57-58].

Державна політика у сфері охорони здоров'я включає політичні, організаційні, економічні, правові та суто медичні заходи [327, с. 57-58].

Охорона здоров'я народу є найважливішим завданням держави, одним із напрямків, що визначають його соціальну політику. На сьогодні немає жодної країни, де б ця проблема не була гострою. Навіть у найблагополучних, економічно стійких державах змушені вирішувати безліч питань, пов'язаних з оптимізацією медичної допомоги населенню [328, с. 57-58].

У праці Я. Бездуган доречно визначено, що охорона здоров'я – це сукупність інституцій, установ, організацій, окремих осіб, діяльність яких спрямована на збереження та охорону людського здоров'я, відновлення та покращення здоров'я в разі потреби, на досягнення людського довголіття та примноження людського капіталу. Медична послуга в умовах ринкової економіки виступає як споживча вартість, як форма безпосередньої діяльності виробника – медичного працівника. А охорона здоров'я – структурний підрозділ суспільного виробництва, функціональна роль якого полягає в наданні суспільству споживчої вартості у вигляді як індивідуального здоров'я, так і здоров'я суспільства в цілому. Медичні послуги не є суто суспільним благом, тому їх надання може забезпечуватися не лише за рахунок держави, а й інших альтернативних джерел фінансування [329, с. 11].

У своїх працях О. Солдатенко зазначає, що у системі прав, які забезпечують природне існування людини, особливе місце посідає право на охорону здоров'я, яке визнається одним з пріоритетних напрямів державної політики та одним з основних факторів національної безпеки країни. Право на охорону здоров'я є соціально-економічним, реалізація якого забезпечується системою державного фінансування соціально-економічних, медико-санітарних

та оздоровчо-профілактичних програм. Воно закріплене в Конституції України, в Основах законодавства України про охорону здоров'я та інших прийнятих відповідно до цих документів законодавчих актах, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я [325, с. 17].

Право громадян на охорону здоров'я найбільш повно у світовому масштабі врегульоване в документах ООН та її спеціалізованих установ – ВООЗ і МОП, а в Європейському регіоні – відповідно Ради Європи та Європейського регіонального бюро ВООЗ. У наукових працях О. Солдатенко наголошується, що право людини на охорону здоров'я є певною мірою публічним (соціальним), але воно належить також і до приватного (індивідуального) її права [325, с. 17].

У своїх працях П. Лівак, що розглядав дещо суміжну з нами проблематику правового забезпечення фінансування охорони здоров'я в Україні, удосконалив сутність поняття «охорона здоров'я», яке визначене як сукупність правил політико-правового, фінансово-економічного, соціально-культурного, науково-організаційного, медичного, протиепідеміологічного і санітарно-гігієнічного характеру, спрямованих на збереження і зміцнення фізичного і психічного здоров'я людини, підтримки її тривалого активного життя та надання їй медичної допомоги [330, с. 6].

П. Лівак, ураховуючи особливості сфери охорони здоров'я, у своїх працях підтримує думку багатьох учених про виділення в системі права нової галузі – медичного права та прийняття Медичного кодексу України, який би регулював фінансово-економічні, соціально-політичні, організаційні, кадрові та інші відносини між суб'єктами різних форм власності системи пацієнт-лікар-суспільство-держава в наданні медичної допомоги населенню. У цьому кодексі має бути визначено структуру вказаної сфери, особливості її фінансування, характерні риси бюджетно-страхової моделі медицини в умовах дії законів ринку та функціонування обов'язкового медичного страхування. Також, на його думку, необхідно запровадити державні медичні стандарти з надання медичної

допомоги і введення нових протоколів лікування хворих, у яких слід обґрунтувати більш чіткі критерії вимог до обсягу та якості медичних послуг зі ступенем їх деталізації, достатньої для оцінки вартості витрат на діагностику та лікування, що сприятиме фінансуванню конкретних пацієнтів з відповідними хворобами [330, с. 18].

Також З. Гладун вдало зазначає, що реформування відносин у сфері охорони здоров'я не можливе без використання адміністративно-правових засобів регулювання. Зокрема перспективним є дослідження методів адміністративно-правового регулювання відносин у цій сфері, а саме поєднання імперативного та елементів диспозитивного методів і формування на цій основі універсального методу адміністративного права, який поєднує в собі риси як першого, так і другого [331, с. 109].

На підтримку поглядів З. Гладуна у свою чергу Н. Зінченко досить слушно зазначає, що поставивши за мету формування й удосконалення здоров'я людини, суспільство (якщо воно прогресивне або позиціонує себе як таке) має забезпечити єдність медичного та соціального чинників цього процесу. Процеси формування, збереження, реабілітації, збагачення здоров'я людини мають здійснюватися і на основі генотипної інформації, і на основі соціальної інформації, завдяки чому стане можливим використання прогресивних технологій, що забезпечують сталий розвиток людського організму [324, с. 93].

Подальше вдосконалення медичного забезпечення населення України в нових соціально-економічних умовах нерозривно пов'язане з необхідністю створення принципово нового, адаптованого до сьогодення нормативно-правового забезпечення галузі охорони здоров'я та підвищення дієвості державної політики у галузі охорони здоров'я [328, с. 26].

На слушний погляд Л. Руснак, право на охорону здоров'я є об'єктом значної кількості законодавчих і нормативних актів не лише вітчизняного, але й міжнародного та європейського рівня, підтверджує значущість ролі соціальної

функції держави у сфері охорони здоров'я і визнання всіма державами світу інтересу громадян у збереженні та зміцненні свого здоров'я. З огляду на необхідність удосконалення законодавства України в перспективі, з метою приведення його до норм міжнародних правових стандартів, саме й потрібно прагнути переходу від публічного до змішаного типу системи охорони здоров'я, що спонукає до постановки актуального питання про види та регулювання механізмів її фінансування, але це питання є предметом окремого дослідження [323, с. 60-61].

Сьогодні система охорони здоров'я в Україні нагально потребує послідовних і глибоких інституціональних та структурних перетворень, спрямованих на поліпшення здоров'я населення та задоволення його справедливих потреб у медичній допомозі. Провідними напрямками перетворень у системі охорони здоров'я України визначено: 1) підвищення ефективності функціонування системи охорони здоров'я; 2) підвищення якості медичного обслуговування; 3) підвищення доступності ліків; 4) запровадження соціального медичного страхування; 5) запровадження професійного менеджменту; 6) моніторинг та аналіз здоров'я, доступності та ефективності медичної допомоги [331].

Спосіб фінансування охорони здоров'я є однією з ключових детермінант здоров'я і благополуччя населення. Одним із головних завдань систем охорони здоров'я на сучасному етапі розвитку є забезпечення мобілізації ресурсів таким чином, щоб гарантувати населенню справедливий доступ до основних медичних послуг [331].

Виокремлюють такі базові моделі фінансування охорони здоров'я: державна, заснована на бевериджівській концепції, що фінансується переважно (до 90%) з бюджетних джерел (системи, що фінансуються за рахунок оподаткування). Оплату медичних послуг здійснюють з основних прибутків держави. Виділення фінансування на всі здійснювані послуги розглядають як

частину процесу планування загальних урядових витрат. За першою формою фінансуються, наприклад, системи охорони здоров'я Великої Британії, Канади, Ірландії [332, с. 179; 333].

Бюджетно-страхова (бісмарківська концепція) фінансується за рахунок цільових внесків підприємців, трудящих громадян і субсидій держави (системи соціального страхування). Медичні послуги оплачуються за рахунок внесків у фонд охорони здоров'я. Найпростішим є внесок, який робить наймач і працівник. Внески залежать від платоспроможності, а доступ до послуг – від потреби. Медичний фонд (або фонди) зазвичай не залежний від держави, але діє в рамках законодавства. За соціального страхування гарантується право на точно зумовлені види послуг і встановлюються такі частки внесків і на такому рівні, які дають гарантію використання такого права. Фінансування з позабюджетних фондів медичного страхування переважає в Німеччині (78%), Італії (87%), Франції (71 %), Швеції (91 %), Японії (73 %) та інших країнах [332, с. 179; 333].

Приватнопідприємницька фінансується за рахунок реалізації платних медичних послуг, а також за рахунок коштів добровільного медичного страхування. Населення, що страхується, виплачує премію страхувальнику, сума якої визначається очікуваною середньою вартістю послуг, що надаються ним, причому особи, схильні до більшого ризику, платять більше. Пряма оплата послуг пацієнтами не належить до страхування. Пацієнти сплачують медичні послуги відповідно до тарифів. Така система діє в таких країнах, як США, Південна Корея, Нідерланди [332, с. 179; 333].

Ми повністю погоджуємося з поглядами М. Буткевича, що необхідно володіти всією інформацією про світові тенденції розвитку страхових медичних послуг розвинених країн з метою прогнозування тих тенденцій, які на нас чекають у майбутньому. Але всі намагання мінімізувати помилки і промахи під час реформування цієї галузі будуть марними без належної підтримки держави.

Розроблені закони в галузі медичного страхування мають ретельно перевірити вітчизняні та зарубіжні спеціалісти, які набули певного досвіду в практичному медичному страхуванні. Отже, медичне страхування має бути обов'язковим. Медичне страхування населення призведе до зростання сильної та здорової нації, а як наслідок – сильної та ефективної економіки [332, с. 183].

У своїх працях Г. Коцюбенко підтримує погляди М. Буткевича і досить слушно зазначає, що перехід цілком бюджетного фінансування закладів охорони здоров'я до медичного страхування є необхідною складовою ринкових перетворень. Запорукою дієвості цієї моделі фінансового забезпечення має стати ефективний механізм функціонування медичного страхування. Доцільним у подальшому є розробка схем і механізмів медичного страхування для українських реалій функціонування економіки [334, с. 222].

З урахуванням тенденцій розвитку добровільного медичного страхування в Україні та досвіду фінансування медицини в іноземних країнах Г. Коцюбенко слушно зазначає, що для прискорення процесу переходу фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я на основу медичного страхування доцільним буде: прийняття законодавчих актів у сфері обов'язкового медичного страхування з чітким визначенням джерел фінансування, а саме: здійснення обов'язкового медичного страхування за рахунок коштів громадян – фізичних осіб та суб'єктів підприємницької діяльності; внесення змін до податкового законодавства з метою виведення страхових платежів на медичне страхування з доходу, що підлягає оподаткуванню; переведення функціонування закладів охорони здоров'я на комерційні засади [334, с. 222].

У ракурсі нашого монографічного дослідження слід звернутися до точки зору З. Гладуна, що норми адміністративного права займають домінуюче місце серед інших правових норм, які регулюють відносини у сфері охорони здоров'я населення. Саме тому механізм адміністративно-правового регулювання цих відносин є важливою складовою формування і реалізації державної політики у

цій сфері, а дослідження норм адміністративного права, які діють у цій сфері, і відповідних правовідносин є перспективним напрямком правових досліджень щодо формування в Україні нової комплексної галузі права – медичного права [335].

На слушний погляд Я. Шатковського, сьогодні в Україні точаться дискусії з приводу доцільності запровадження системи обов'язкового медичного страхування як засобу поліпшення системи фінансування медичної допомоги населенню. Крім фінансового компонента, цей вид медичного страхування спрямовано на: організацію надання медичної допомоги; захист прав пацієнта (у системі медичного страхування – застрахована особа); упровадження медичних стандартів; ефективність реалізації контролю якості медичної допомоги; упорядкування системи державних гарантій громадянам України в системі медичної діяльності тощо [336, с. 3].

Я. Шатковський слушно зазначає, що загальнодоступність медичної допомоги полягатиме в можливості рівного доступу громадян до ресурсів та можливостей медицини незалежно від місця проживання, матеріального статку, соціального стану [336, с. 4].

Розглядаючи адміністративно-правову охорону здоров'я в Україні як надзвичайно важливу сферу суспільного життя, слід акцентувати, що для дієвої системи охорони здоров'я слід насамперед прийняти низку законодавчих актів, реформування деяких аспектів податкової сфери, зацікавленість лікарів у пацієнтах, що також має відігравати дуже важливу роль в сучасній медицині. Поки лікарі не будуть зацікавлені, щоб пацієнти прийшли лікуватися саме до них, нам, на жаль, не слід чекати позитивних зрушень і покращень у цій сфері. Принцип, що «гроші ходять за пацієнтом», має бути основним для трансформації сучасної системи охорони здоров'я. Значущим є також аналіз зарубіжного досвіду щодо базових моделей фінансування охорони здоров'я,

адже ми повинні брати найкраще з іноземного досвіду та застосовувати у нашій країні, але з урахуванням національної специфіки.

Адміністративно-правова охорона здоров'я в Україні потребує комплексного підходу, змін у суспільстві щодо цього важливого напрямку, від якого залежить майбутнє нашої нації, потребує рішучих кроків з боку влади щодо всієї системи медичного забезпечення, реформування процесу надання медичних послуг, проведення так званої «медичної реформи», про яку вже так давно говорять, введення страхової медицини, зміни законодавства в цій сфері тощо.

Для України найбільш слухною є бюджетно- страхова концепція охорони здоров'я, згідно з якою фінансування відбувається за рахунок коштів страхових фондів (60-70%) та коштів державного і місцевих бюджетів, а адміністративно-правовими аспектами її забезпечення є питання соціального медичного страхування, справедливого розподілу державних і комунальних коштів, виділених на охорону здоров'я, моніторинг та аналіз здоров'я, питання доступності й ефективності невідкладної медичної допомоги.

У такому разі питання підвищення доступності та якості надання медичних послуг, запровадження професійного менеджменту, доступності ліків стають питаннями приватного права, а проблематика соціального медичного страхування та справедливого розподілу державних і комунальних коштів, виділених на охорону здоров'я, моніторинг та аналіз здоров'я, доступності та ефективності швидкої медичної допомоги визначаються нормами адміністративного права.

Адміністративно-правові аспекти охорони здоров'я – це створення спеціальною публічною адміністрацією належних умов для попередження захворювання населення і сприятливих умов для медичного персоналу щодо відновлення здоров'я людей, яке здійснюється на основі реалізації бюджетно-страхової медицини за принципом «гроші ходять за пацієнтом».

4.3 Адміністративно-правова охорона в інформаційному суспільстві

Усесвітня глобальна мережа Інтернет уже стала невід'ємною частиною нашого життя. До сьогодні наша держава перебуває в такій ситуації, коли на наших очах відбувається всебічне та активне проникнення глобальної мережі в усі сфери життя: інтернет-торгівля, знайомства, спілкування між людьми, коментарі політиків з приводу ситуації в суспільстві тощо. Деякі «впливові люди Землі» залишають свої думки в соціальних мережах на офіційних сторінках і це активно обговорюється в нашому житті, і отримує відповідну оцінку. Уряди також називають «віртуальними». Житель планети ХХІ століття вже є частиною інформаційного суспільства сучасності, учасником суспільних відносин у мережі Інтернет (так званих віртуальних), і як будь-які важливі відносини цей вид соціальних відносин також потребує правової, зокрема й адміністративно-правової охорони.

Зараз наша держава прагне інтеграції до престижної міжнародної організації – Європейського Союзу, а також стати демократичною та правовою державою, настав час, коли треба шукати альтернативних шляхів покращення життя в українському суспільстві, і для цього треба рухатися шляхом реального забезпечення проголошених у Конституції України прав та свобод людини і громадянина, а також долати труднощі щодо вирішення численних державно-правових проблем. Такі акценти спонукають вітчизняну юридичну науку шукати шляхів покращення адміністративно-правової охорони відповідно до реалій сьогодення та життя в сучасному інформаційному суспільстві.

З поступальним розвитком інформаційного суспільства розвиваються прямопропорційно і аспекти адміністративно-правової охорони, адже й інформація різних видів, і інформаційні ресурси, і найголовніше права громадян у цій сфері потребують «ефективного бар'єру».

Сучасне суспільство називають інформаційним. І це логічно: з кожним роком збільшується кількість інформації, можливості її отримання, опрацювання, використання в житті суспільства та кожної людини [337, с. 87].

У сучасному світі інформація є найціннішим глобальним ресурсом, катализатором розвитку економічного потенціалу, невід'ємною складовою інформаційної інфраструктури. Вона постійно ускладнюється, змінюється якісно, зростає кількість її джерел і споживачів. Водночас збільшується вразливість сучасного інформаційного суспільства від недостовірної інформації, її несвоєчасного надходження, промислового шпигунства, комп'ютерної злочинності [338, с. 798].

Окремі аспекти, які так чи інакше стосуються ключових аспектів співвідношення адміністративно-правової охорони та інформаційного суспільства чи дещо суміжних засад у цій сфері, були предметом дослідження В.Богуша, Н. Волошиної, В. Цимбалюка, Л. Николайчука, П. Петрика, О. Крюкової, О. Ющіна, та ін. Деякі проблеми адміністративно-правової охорони в інформаційному суспільстві розглядали також такі вчені, як О. Баранов, В. Брижко, Т. Галіч, А. Галуцько, В. Горобцова, Л. Городенко, М. Іншин, Г. Красноступ, Ю. Пічугіна, Р. Саунін, О. Смоляк та ін. Слід відзначити, що вони у своїх працях зробили значний внесок у дослідження правового регулювання організації діяльності інтернет-середовища, інформаційного суспільства. Однак усі вони розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правових засад у цій сфері.

У цьому підрозділі монографічного дослідження ми на основі чинного законодавства та думок на цю проблематику вчених викладемо основні міркування щодо ключових аспектів співвідношення понять адміністративно-правової охорони та інформаційного суспільства, а також дослідимо засади й адміністративний інструментарій протидії посяганням на інформаційний

ресурс, який становить значну цінність для національної безпеки держави й суспільства в цілому.

Сам термін «інформаційне суспільство» пов'язується з іменами японських вчених Ю. Хаяші та Й. Масуди і датується початком 60-х років ХХ століття. Також зустрічаються версії, що цей термін було уведено в науковий обіг одночасно і в США, і Японії авторами Ф. Махлупом і Т. Умесао, що займалися дослідженнями динаміки розвитку наукоємних виробництв [339].

У своїх творах Л. Николайчук зазначає, що інформаційне суспільство – це нова стадія в історії людства, і від того, як люди зможуть усвідомити його значення, залежить характер майбутньої цивілізації. Становлення інформаційного суспільства має комплексний характер: з одного боку, це розвиток комунікаційних мереж і систем, які ґрунтуються на новітніх технологіях передачі, обробки та збереження інформації; з іншого – це соціальні та культурні наслідки інформаційних технологій, збільшення обсягів виробництва в інформаційній сфері, посилення політичного впливу глобальної комунікації, зміна соціального балансу в доступі до інформації [340, с. 123]. Л. Николайчук акцентує, що зважаючи на розвиток глобальних процесів останнього десятиліття, внутрішні реалії соціально-економічного розвитку України, а також її міжнародні позиції та пріоритети, шлях побудови інформаційного суспільства найбільш оптимальний для зміни стратегічних орієнтирів державної політики на інформаційний тип розвитку, підвищення рівня добробуту громадян, покращення показників конкурентноздатності держави, прискорення інтеграції України у європейське та світове співтовариство [340, с. 125].

Проблеми формування інформаційного суспільства в Україні, по суті, мають багато спільного з аналогічними процесами в інших країнах, що пояснюється швидким поширенням новітніх ІТ, глобалізацією світових інформаційно-технологічних ринків. Розходження пов'язані з недостатньо

розвиненою інформаційною інфраструктурою і загальним перехідним станом економіки й суспільства в цілому, а також з дефіцитом послідовності й системності заходів, спрямованих на побудову інформаційного суспільства й удосконалення управління інформаційними ресурсами на державному рівні [341, с. 78].

У провідних країнах світу, зокрема країнах-членах ЄС, розвиток інформаційного суспільства та електронного урядування визначено одним із головних пріоритетів державної політики, що знайшло своє формальне відображення в європейській стратегії економічного розвитку «Європа 2020: стратегія розумного, сталого та всеохоплюючого зростання» (Європа 2020). У цьому документі серед семи стратегічних напрямів виокремлено у вигляді окремої програми Цифровий порядок денний (European Digital Agenda), який замінив попередню європейську програму «2010 – Європейське інформаційне суспільство для зростання та працевлаштування» [342; с. 129].

На відміну від України, як сам Європейський Союз, так і уряди більшості країн-членів ЄС мають давній та значний досвід законодавчого і проектного супроводу розвитку інформаційної сфери суспільства (ідеться, звісно, про її інноваційний, базований на комп'ютерних мережах сектор). Дещо умовною точкою відліку тут, очевидно, можна вважати появу 1994 року документа – рекомендації для Європейської Ради – «Європа і глобальне інформаційне суспільство», яка базувалася на концепції «інформаційного суспільства» як нового типу соціуму, заснованого на широкому використанні небачених раніше можливостей, що надають інформаційно-комунікаційні технології, зокрема всебічній інформатизації, яка здатна привести до якісного стрибка в соціальному та людському розвитку – досягнення нового рівня комунікацій, науки та освіти, економічного злету, кардинального поліпшення якості життя громадян, досконалішого соціально-економічного устрою, більшої згуртованості суспільств, прискорення глобалізаційних процесів тощо.

Сучасне інформаційне суспільство безпосередньо пов'язане з необхідністю інформаційної безпеки, і хоча ця тематика не входить безпосередньо до проблем предмета нашого наукового дослідження, проте вважаємо необхідним розглянути деякі її аспекти.

Проблема забезпечення інформаційної безпеки є однією з актуальних проблем, яка стоїть перед світовою спільнотою. Значними подіями у сфері забезпечення інформаційної безпеки і боротьби з комп'ютерними злочинами стали Міжнародні конференції представників державних і комерційних структур країн «великої вісімки» з питань безпеки і довіри в кіберпросторі, які відбулися 2000 року в Парижі і в Берліні. На цих конференціях розглядалися такі важливі питання: захист електронної торгівлі, критичної інфраструктури і підвищення довіри в кіберпросторі шляхом оцінювання погроз і запобігання злочинам; поліпшення здатності виявлення, а також ідентифікації злочинців, що використовують інформаційні технології; вдосконалення партнерських стосунків між державними структурами, приватним сектором, користувачами в цілях забезпечення безпеки і довіри в кіберпросторі; а також підписання главами «вісімки» 22 липня 2000 року Окінавської Хартії глобального інформаційного суспільства, в якій провідні країни у черговий раз підкреслили важливість вживання усіх необхідних заходів, спрямованих на створення безпечного і вільного від злочинності світового кіберпростору. Відзначена необхідність пошуку ефективних політичних рішень таких актуальних проблем, як, наприклад, несанкціонованого доступу і комп'ютерних вірусів [347].

Наприклад, у Доповіді Генерального секретаря ООН А/55/140 від 10 липня 2010 р. говориться, що інформаційна безпека – стан захищеності основних інтересів особи, суспільства і держави в інформаційному просторі, включаючи інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру і, власне, інформацію відносно таких її властивостей, як цілісність, об'єктивність, доступність і конфіденційність. Незважаючи на те, що в цьому визначенні

знаходять своє віддзеркалення два аспекти інформаційної безпеки, у зв'язку з тим, що ці аспекти не виділені чітко, застосування цього визначення «інформаційної безпеки» може призвести до деяких труднощів. Такий підхід звужує поняття міжнародної інформаційної безпеки та не розкриває всього комплексу проблем, які існують перед світовим співтовариством (кібертероризм, тіньові соціальні мережі). У подальшому на засіданні Європейського Союзу на 56-й сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) країни-учасниці висловили своє спільне розуміння поняття інформаційної безпеки: «Інформаційна та мережна безпека означає захист особистої інформації про відправників і одержувачів, захист інформації від несанкціонованих змін, захист від несанкціонованого доступу до інформації і створення надійного джерела постачання обладнання, послуг та інформації; захист інформації, що стосується військового потенціалу та інших аспектів національної безпеки». Як бачимо, в цьому визначенні під предметом безпеки розуміються конкретні види інформації, а не узагальнене поняття «національних інтересів» чи «інформаційної сфери». За таких умов слід погодитись з думкою О. Морозова: «такий раціональний підхід не зовсім коректний для визначення загального поняття, бо він не в змозі врахувати весь видовий спектр інформації, який належить захисту» [347, с. 2-3].

В об'єднаній доктрині США «Інформаційні операції» визначення інформаційної безпеки відбиває тільки один аспект забезпечення інформаційної безпеки, а саме другий, пов'язаний із засобами обробки інформації. Відповідно до цього визначення інформаційна безпека є захистом і обороною інформації та інформаційних систем проти несанкціонованого доступу або модифікації інформації, що перебуває в процесі зберігання, обробки або передачі, а також проти припинення функціонування системи для санкціонованих користувачів. Інформаційна безпека включає заходи, необхідні для виявлення, документування і відповіді на ці погрози. Під інформаційною безпекою можна

розуміти стан захищеності національних інтересів країни (життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави на збалансованій основі) в інформаційній сфері від внутрішніх і зовнішніх погроз.

На погляд І. Бондар, основні акценти державної інформаційної політики повинні базуватись на забезпеченні права на достовірну, повну та своєчасну інформацію, свободу слова та інформаційну діяльність, недопущення втручання в зміст та внутрішню організацію інформаційних процесів, крім випадків, визначених законодавством відповідно до Конституції України; збереженні та вдосконаленні вітчизняного національного інформаційного продукту та технологій, забезпеченні інформаційної та національно-культурної ідентифікації України у світовому інформаційному просторі; гарантуванні державної підтримки та розвитку ресурсів науково-технічної продукції та інформаційних технологій [343, с. 7].

Термін «охорона» В. Галуцько розуміє, з одного боку, як безпосередній правовий захист соціальних інтересів громадян соціальних груп усього суспільства, а з іншого – як стимулювання таких соціальних дій, наслідком чого було б зміцнення існуючих суспільних відносин і нейтралізація тих соціальних тенденцій, що загрожують їм. Виходячи з цього слід вважати, що відносини адміністративно-правової охорони права власності обслуговують адміністративне право в цілому. Тут виникають вольові відносини, що позначають взаємозв'язок прав і обов'язків суб'єктів і об'єктів, які беруть у них участь, оскільки цей зв'язок пов'язаний нормами адміністративного права. У них сформована визначена правосуб'єктність, юридично виражена сукупність соціальних властивостей учасників правовідносин охорони. У загальному вигляді це можна сформулювати як право невлadних фізичних і юридичних осіб перебувати під публічною охороною публічної адміністрації та обов'язок суб'єктів публічної адміністрації забезпечити таку охорону [167].

Адміністративно-правова охорона в інформаційному суспільстві – це система впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності публічної адміністрації, направлена на попередження правопорушень і відновлення порушеного права в сучасній інтернет-мережі, що здійснюється засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності [344, с. 32].

Хотілося б акцентувати ще раз, що людство має вжити всіх заходів для забезпечення «інформаційної безпеки» на сучасному етапі розвитку, адже спочатку будуть вчинюватися адміністративні проступки в цій сфері, які потім переростуть в тяжкі комп'ютерні злочини тощо.

Наш світ зараз є глобалізованим, і розглядаючи аспекти співвідношення адміністративно-правової охорони та інформаційного суспільства слід вказати, що вони мають поступально розвиватися прямопропорційно. Наскільки розвивається інформаційне суспільство, наскільки в ньому з'являються (чи модернізуються) адміністративні проступки чи порушення прав, відповідного ступеня захищеності та відповідальності вони вже й потребують. Адже вчинки правопорушників в мережі стають усе більш віртуознішими, вони призводять до все більш руйнівних наслідків – втрати інформації, порушення режиму конфіденційності тощо.

На слушний погляд О. Олійника, що досліджував у своїх працях дещо суміжну з нами проблематику, методологічні засади адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки України запропоновані в Україні вперше на підставі комплексного підходу, який базується на: широкому розумінні забезпечення інформаційної безпеки як системоутворюючого фактору всіх складових національної безпеки; засадах конституційного ладу і правового статусу всіх суб'єктів України; норм міжнародного права; аналізі і врахуванні

наукових здобутків вітчизняних і зарубіжних дослідників з цих питань; осмисленні теорії, методології та практики адміністративного права [345, с. 68].

Запропонований підхід в працях О. Олійника зумовлений необхідністю формування загальнодержавної системи забезпечення інформаційної безпеки як найважливішої функції держави, справи всього українського народу. До найважливіших теоретико-методологічних адміністративно-правових засад забезпечення інформаційної безпеки відносяться й засоби. Вони не є вичерпними, однак їх законодавче закріплення і застосування сприятиме як формуванню, так і ефективному функціонуванню системи забезпечення інформаційної безпеки. Теоретико-методологічні засади адміністративного права включають засоби правового регулювання відносин як сукупність правових механізмів, прийомів і способів забезпечення інформаційної безпеки в широкому розумінні цієї сфери діяльності. Усе це має передбачати застосування як загальнонаукових, так і спеціальних юридичних засобів. Вважаємо, що реалізація владних повноважень суб'єктами державно-управлінської діяльності має опиратися на довіру і підтримку народу як найважливіший фактор узгодженості дій суб'єктів України у сфері, що досліджується. Урахування засобів адміністративно-правового регулювання інформаційної безпеки буде сприяти оперативному прийняттю рішень, своєчасному застосуванню запобіжних заходів і засобів, адекватних характеру загроз і небезпек національним інтересам України [345, с. 68].

Останнім часом усе більше дослідників звертають увагу на необхідність активної розробки проблематики засобів забезпечення інформаційної безпеки особи, суспільства, держави. Тому, безперечно, нове вирішення та наукове обґрунтування щодо вдосконалення адміністративно-правових засобів забезпечення інформаційної безпеки України висуває ці проблеми в число першочергових щодо подальших досліджень та практичного втілення для

сталого суспільного розвитку та входження України в світовий інформаційний простір [345, с. 68].

Хотілося б зазначити, що наша країна, як і більшість країн світу, поступово крок за кроком іде до постіндустріального світу, в якому важливе місце надано інформації, аніж капіталу [348, с. 16]

Зараз слід відзначити, що адміністративно-правова охорона є більш широким поняттям та включає в себе категорію адміністративно-правового захисту [349, с. 53].

Розвиток сучасних інформаційних технологій призвів до того, що на людську спільноту навалюються безперервні потоки інформації, які неможливо обробити без допомоги сучасної комп'ютерної техніки, адже ми живемо в інформаційному суспільстві [350, с. 253]. На нашу думку, ті соціальні відносини, які складаються у зв'язку з цими процесами, потребують ефективної адміністративно-правової охорони з боку різноманітних суб'єктів публічної адміністрації.

Переважає більшість учених звертає увагу на недопущення ототожнення понять «охорона» і «захист» та вважає, що «охорона» в юридичному розумінні означає позитивний стан норм права, направлений на недопущення порушення суб'єктивних прав і законних інтересів осіб, вона відображає статику правовідносин. У свою чергу «захист» характеризується динамікою через реалізацію засобів і форм, що передбачені законодавством для відновлення правового становища потерпілого, притягнення винного до юридичної відповідальності та застосовуються тоді, коли суб'єктивне право вже порушено [168, с. 192-198].

Дивлячись через призму нашого наукового дослідження на теорію права, з'ясуємо, що основними напрямками впливу права на суспільні відносини, які виникають у сфері адміністративно-правової охорони, з метою їх упорядкування є втілення в життя спеціальноюридичних функцій: регулятивної

та охоронної, де регулятивна функція – це функція упорядкування суспільних відносин у зазначеній сфері визначення лінії поведінки людей, наділення їх певними правами та обов'язками; а охоронна – функція встановлення та гарантування державою заходів юридичного захисту та юридичної відповідальності, яка має на меті витиснення шкідливих для суспільства відносин та охорону позитивних [351, с. 226].

Охоронна функція виражається в такому: 1) визначення заборон на вчинення протиправних діянь; 2) установлення юридичних санкції за вчинення таких діянь (адміністративна відповідальність, що передбачена КУпАП); 3) безпосереднє застосування юридичних санкцій до особи, яка вчинила правопорушення. Охоронний вплив права (зокрема в інформаційному суспільстві) здійснюється за допомогою спеціальних охоронних норм, а також регулятивних норм, спрямованих на охорону суб'єктивних прав [351, с. 227].

Термін «охорона» В. Галуцько розуміє з одного боку як безпосередній правовий захист соціальних інтересів громадян соціальних груп усього суспільства, а з іншого – як стимулювання таких соціальних дій, наслідком чого було б зміцнення існуючих суспільних відносин і нейтралізація тих соціальних тенденцій, що загрожують їм. Виходячи з цього слід вважати, що відносини адміністративно-правової охорони права власності обслуговують адміністративне право в цілому. Тут виникають вольові відносини, що позначають взаємозв'язок прав і обов'язків суб'єктів і об'єктів, які беруть у них участь, оскільки цей зв'язок пов'язаний нормами адміністративного права. У них сформована визначена правосуб'єктність, юридично виражена сукупність соціальних властивостей учасників правовідносин охорони.

У загальному вигляді це можна сформулювати як право невіддільних фізичних і юридичних осіб перебувати під публічною охороною публічної адміністрації та обов'язок суб'єктів публічної адміністрації забезпечити таку охорону. Звідси витікає особлива специфічна форма адміністративно-правових

відносин у сфері охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Прийнято вважати, що основною особливістю цих відносин є їх правова нерівність, оскільки суб'єкт публічної адміністрації має пріоритет своєї волі над волею всіх інших об'єктів. Соціальні відносини «влади – підпорядкування» в охоронній сфері набувають вигляду державних відносин, які трансформуються в юридичну форму адміністративного права. У ній суб'єкт публічної адміністрації виступає як юридично владний щодо об'єктів управління [167].

Розвиток суспільних відносин у мережі Інтернет відбувається надзвичайно стрімко, спілкування в віртуальному світі здійснюється досить динамічно (в рамках відомих соціальних мереж, чатів, конференцій тощо). Саме тому ми погоджуємося з А. Галуньком, що саме зараз виникає питання, в якому випадку держава через норми права має втручатись у сферу безмежної свободи Інтернету. Незважаючи на аналіз численних публікацій в цій сфері, лаконічної відповіді в юридичній літературі ми так і не знайшли [352, с. 127].

Спочатку встановлюються державою норми цивільного права, щоб на їх основі фізичні і юридичні особи могли на основі диспозитивного методу самостійно чи через суд вирішити свої суперечки, відновлювати порушені права. Якщо цього недостатньо, кількість порушень прав осіб зростає, незважаючи на цивільно-правове регулювання, і держава має переходити до публічного регулювання цих відносин. Передусім на основі норм адміністративного права, а коли порушенням стає притаманна значна небезпека – переходити до кримінально-правового захисту [352, с. 128].

На слухний погляд Є. Магди, специфіка збройного протистояння, а також місце і роль військового аргументу в політиці закономірно визначається рівнем розвитку суспільства та технологій. Процес ускладнення зброї та методів ведення війни відбувається хвилеподібно та синхронно із процесом еволюції суспільної організації та свідомості [353].

Інформаційне суспільство породжує властиві лише йому форми протистояння, і воно не конче має бути збройним чи відкритим.

Відтак з'явилися такі поняття, як «hybrid warfare» чи «network centric warfare» – гібридна війна та мережецентрична війна відповідно. Ці терміни мають на меті дати визначення новим явищам та феноменам на полях боїв XXI ст. Слід наголосити, що розробка теоретичного підґрунтя (чи осмислення) – ще в процесі, принаймні в Україні. Тож цілком логічним видається зробити спробу визначити сутність гібридного протистояння та його складові. Розвиток інформаційного суспільства формує новий контекст протистояння, зокрема збройного, України та РФ. Особливості засвоєння норм, цінностей, можливостей постіндустріального світу пострадянськими спільнотами зумовили специфіку російської агресії та тиску, а також пошук відповідей та засобів протистояння Україною. Конкурентоздатність в епоху індустріального суспільства визначалась здатністю держави виробляти важке озброєння, транспортувати його до театру бойових дій та витримувати економічний тиск. В інформаційну епоху військова конкурентоздатність пов'язана з можливостями обробляти інформацію та інтегрувати її у військові операції, таким чином забезпечуючи їх успішність [353].

Доведено, що в умовах гібридної війни, невід'ємною складовою якої є пропаганда так званого «Руського миру», що здійснюється через соціальні, пошукові інтернет-системи, держава має право виключно за судовим рішенням слідчого судді тимчасово, як запобіжний захід, чи за рішенням адміністративного суду постійно, за поданням спеціального суб'єкта публічної адміністрації блокувати чи обмежувати доступ до окремих інтернет-ресурсів, які становлять небезпеку для держави й народу України.

Д. Біленська зазначає, що поняття адміністративно-правового регулювання інформаційних відносин означає здійснюване державою за допомогою норм і методів адміністративного права упорядкування

інформаційних відносин у публічній сфері, їх юридичне закріплення, охорону і розвиток [354, с. 172].

На погляд Д. Біленської, існує низка недоліків адміністративно-правового забезпечення інформаційних відносин. Такими є суттєвий розрив у часі між ухваленням нормативно-правових актів і подальшим розробленням конкретних нормативів, процедур, механізмів їх реалізації; неузгодженість з реальними потребами розвитку інформаційного суспільства, інформатизації й електронного урядування тощо [354, с. 172].

На сучасному етапі розвитку українського суспільства законотворча та правозастосовча діяльність не може розвиватись ізольовано, без використання теоретичних і практичних здобутків інших, більш успішних країн. Це зумовлюється практичною потребою швидкого доступу до законодавства країн світу, що вже сьогодні значною мірою забезпечується стрімким розвитком електронних засобів телекомунікацій [354, с. 168].

Вирішення зазначених вище складних проблем можливе лише за умови кропіткої та узгодженої роботи законодавчої та виконавчої гілок влади і стане запорукою забезпечення свободи слова в Україні, а через це – реалізації стратегічного курсу на побудову соціальної, правової, демократичної держави [354, с. 168].

На погляд Д. Біленської, подальший розвиток адміністративно-правового регулювання інформаційних відносин має бути спрямований на розробку програм розвитку інформаційної сфери, що містять основні напрями розвитку і шляхи побудови правового інформаційного суспільства, забезпечення функціонування інформаційної сфери як правового простору [354, с. 168].

Пріоритетним Д. Біленська вважає забезпечення широкого доступу до мережових інформаційних технологій приватного сектору, що потребує забезпечення певних політико-правових, економічних і організаційних умов: розвитку науково-технічної бази інформаційних технологій, підготовки

кваліфікованих кадрів у даній галузі, забезпечення інформаційної безпеки, усунення нестачі інформації та інформаційних послуг тощо. При цьому подальше розроблення послідовної, науково обґрунтованої правової політики держави є основою безперешкодного і спрямованого розвитку інформаційних відносин в адміністративному праві [354, с. 168].

Світова гібридна війна – новітнє глобальне міжнародне протистояння, що виникає в умовах сучасного геополітичного устрою, боротьба за домінування і впливи, яка ведеться силами держав та їх коаліцій та поза державними акторами. Світова гібридна війна ведеться з одночасним застосуванням конвенційних збройних методів і засобів нетрадиційного насильства (ірегулярного, дезорганізаційного, включно зі сферою кібербезпеки, терористичного, кримінального тощо) на різних операційних просторах – військовому, розвідувально-диверсійному, психологічному, дипломатичному, політичному, інформаційному, економічному тощо.

Зараз безпека людства є глобалізованою, і, розглядаючи різні аспекти співвідношення адміністративно-правової охорони та інформаційного суспільства, вказує, що вони мають поступально та прямопропорційно розвиватися. Наскільки розвивається інформаційне суспільство, наскільки в ньому з'являються (чи модернізуються) адміністративні проступки чи порушення прав, настільки відповідного ступеня захищеності та відповідальності вони потребують, адже вчинки правопорушників у мережі стають віртуознішими, призводячи до все більших руйнівних наслідків – поширення небезпечних вірусів, втрати інформації, порушення режиму конфіденційності тощо.

В умовах постійних атак зловмисників на інформаційні ресурси, з метою виявлення таємної та конфіденційної інформації, отримання викупу, інтернет-хуліганства значно збільшується роль спеціальних суб'єктів публічної

адміністрації, які здійснюють охорону державних і важливої інфраструктури об'єктів.

Окремо піднімаємо проблему пропаганди так званого «Руського миру», що здійснюється через деякі соціальні й пошукові системи. У цьому аспекті слід зазначити, що держава має право блокувати чи обмежувати доступ до окремих інтернет-ресурсів, які становлять небезпеку для держави й народу України в цілому. Хоча в даному аспекті слід підкреслити, що такі заходи обмеження мають здійснюватися виключно за судовим рішенням слідчого судді – тимчасово, як запобіжний захід, чи за рішенням адміністративного суду постійно, чи на певний період. І в першому, і в другому випадку подання на припинення функціонування небезпечного інтернет-ресурсу має подавати спеціальний суб'єкт владних повноважень (СБУ).

4.4 Адміністративно-правова охорона культурної спадщини

Охорона культурної спадщини є одним із пріоритетних напрямків діяльності правової, демократичної та соціальної держави, особливо в сучасних умовах світових і національних економічних та політичних процесів. Це безпосередньо стосується й України, оскільки саме зараз, в часи змін та реформ, для країни важливе значення має питання культури, її збереження та розвитку. На жаль, сьогоднішні методи прояву громадянської позиції, в світлі нещодавніх подій з пам'ятками радянським діячам, дуже нагадують вандалізм та нігілізм щодо творів монументального мистецтва. Це створює потенціальну загрозу і для декотрих інших пам'яток історії та культури. Саме такі відносини мають регулювати представники публічної адміністрації – органи охорони культурної спадщини.

Деякі особливості адміністративно-правової охорони культурної спадщини досліджували у своїх працях багато вчених у галузі

адміністративного права. Певним теоретичним підґрунтям обраної тематики цього підрозділу монографії стали праці таких вчених: В. Акуленка, В. Горбика, Г. Денисенка, С. Заремби, Н. Кудерської, Т. Курило, Ю. Петлюка, І. Плаксія, Л. Пономаренка, В. Пивовар, К. Рибак, П. Скрипника, І. Шовкопляса та інших учених. Однак слід констатувати, що в сучасній науковій літературі дослідження адміністративно-правової охорони культурної спадщини потребує більше уваги. Особливо в світлі сучасних подій у нашій державі, коли різноманітні пам'ятки руйнуються, а в деяких з наших громадян не вистачає внутрішньої культури, щоб зрозуміти ці глибинні процеси, адже вони пов'язані не тільки зі зміною політичної ситуації, а й з переосмисленням ментальних, ідеологічних тенденцій в Україні.

У цьому підрозділі монографічного дослідження ми на основі чинного законодавства та поглядів на цю проблематику вчених визначимо особливості адміністративно-правової охорони культурної спадщини.

Історична ретроспектива все більше стає необхідним моментом для виявлення, напрацювання та обґрунтування відповідних концепцій і уявлень про сучасність та перспективи її розвитку [355, с. 329-330].

Всесвітній характер історичного процесу ще ніколи не проявлявся так безпосередньо і владно, як у сучасну епоху. Ця обставина суттєвим чином відбивається на всій сучасній цікавості до історичного минулого, до духовного досвіду епох та поколінь, які були раніше, його суті та значення для сучасності та майбутнього [355, с. 329-330].

Різнманітна історико-культурна спадщина, втілюючи досвід, норми, цінності різних поколінь, відтворює багатовікову історію розвитку суспільства. У результаті взаємовпливу різних культур упродовж тривалого історичного часу утворилося неповторне історико-культурне середовище – все, що оточує нас та є надбанням нашого минулого – місцева церква, вулиця, міський парк чи міст, замок, монастир чи громадська будівля. Різні суспільства, події та впливи

сформували місце, в якому ми живемо, і продовжуватимуть формувати його в майбутньому. Значна частина багатокультурного надбання була втрачена внаслідок війн, цілеспрямованого винищення в часи імперської політики, тоталітарного режиму, в умовах занепаду культури під тиском ідеології і політичних репресій [356].

Культурна спадщина є накопиченим суспільством етичним і духовним досвідом, який вимагає дбайливого захисту та передачі наступним поколінням. Для розвитку, збереження та передачі від покоління до покоління культурна спадщина потребує підтримки з боку політичної влади і держави. У свою чергу для затвердження й підтримки в державі політична влада потребує наявності та ідеологічного значення об'єктів цієї спадщини. Такий зв'язок існує з давнини: наприклад, у Давній Греції її правитель Перикл (80-ті роки V ст. до н.е.), при якому Еллада досягла свого найвищого розквіту, приділяв виняткову увагу мистецтву, культурі та культурним цінностям, багато в чому це й спричинило виникнення «грецького дива» [357, с. 6].

Культурна спадщина є духовним, культурним, економічним та соціальним капіталом надзвичайної цінності, основою для сучасної науки й творення культури, головною підставою для національної самоповаги та визнання світовою спільнотою. Вона реагує на всі соціальні процеси і явища, що відбуваються в суспільстві, а також сама впливає на його духовну атмосферу, політичні та економічні процеси тощо, а зміни, що відбуваються з нею, є індикаторами стану суспільства в цілому. Ця спадщина певною мірою є складовою культурного надбання [357, с. 7].

На слухний погляд І. Пивовар, український народ має унікальну історико-культурну спадщину, що посідає гідне місце у світовій скарбниці духовних цінностей. Україна є однією з провідних держав Європи за кількістю об'єктів культурної спадщини (близько 140 000 – майже у 2,5 рази більше, ніж у Польщі

та удвічі більше, ніж у Росії). Багато з них мають загальнодержавне значення, деякі віднесені до надбань світової культури [358, с. 4].

У ході нашого подальшого дослідження слід акцентувати, що ми повністю погоджуємося зі слухними думками Ю. Петлюка та І. Плаксія, які досліджували дещо схожу з нами проблематику, що сучасний стан розвитку української культури характеризується розмиванням та руйнуванням культурних і духовних цінностей у суспільному житті, знищенням цілісної мережі закладів, підприємств, організацій та установ культури, неефективним використанням наявних культурних і творчих ресурсів. Культурна спадщина перебуває в постійній небезпеці навіть у мирний час, за відсутності злочинних посягань. Серед головних складових небезпеки – фактор часу, природні чинники (ерозія, стихійне лихо), антропогенні чинники – зростання міського та промислового будівництва, ведення інтенсивного землекористування, експлуатація родовищ корисних копалин, погіршення екологічних умов тощо [359, с. 100].

На погляд Т. Коломоєць, П. Лютікова, адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (передусім адміністративних проступків), а особи, які скоїли зазначені правопорушення, повинні відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку [360, с. 153].

Адміністративні правопорушення – одні з найпоширеніших правопорушень. І хоча суспільна шкідливість кожного окремого адміністративного правопорушення є незначною, їх сумарна кількість становить загрозу для держави і суспільства, прав і свобод громадян, що підкреслює

необхідність адекватного реагування з боку держави на такі протиправні прояви [360, с. 154].

Аналогічно також і в досліджуваній нами проблематиці адміністративно-правової відповідальності у сфері охорони культурної спадщини, що має надзвичайно важливе значення для держави.

У своїх творах В. Пивовар доречно формулює поняття адміністративної відповідальності за порушення законодавства про культурну спадщину, яке виражається в застосуванні державними органами з додержанням установленої процедури заходів адміністративного примусу, які містяться в адміністративно-правових санкціях до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, а також до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень у сфері культурної спадщини [361, с. 321].

Її слушно доповнює Н. Кудерська у тому, що сутність адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері культурної спадщини (як окремого виду юридичної відповідальності) полягає в застосуванні до порушників пам'яткоохоронного законодавства адміністративно-правових санкцій (стягнень) [357, с. 240].

У Конституції України на самому початку розділу I «Загальні засади» йде мова про охорону культурної спадщини. На цьому законодавець акцентує нашу увагу в статті 11 і зазначає, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України [42, с. 15].

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про охорону культурної спадщини» [224] державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається на Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини. До таких органів належать: центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну

політику у сфері охорони культурної спадщини; орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим; обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; виконавчий орган сільської, селищної, міської ради [224].

Головний нормативний акт, що регулює сферу охорони пам'яток, – це Закон України «Про охорону культурної спадщини» [224], також регулюють дану сферу суспільних відносин міжнародні договори, Конституція України, закони України «Про охорону археологічної спадщини» [225], «Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини», Кодекс України про адміністративні правопорушення [308], Кримінальний Кодекс України [362], Земельний Кодекс України [363] тощо.

Як і будь-які інші суспільні відносини, охорона культурної спадщини передбачає взаємодію органів держави, місцевого самоврядування та фізичних і юридичних осіб.

Вітчизняний законодавець більшою мірою виділив адміністративну відповідальність серед усіх інших за порушення норм у цій сфері, зокрема їй присвячено розділ VIII Закону України «Про охорону культурної спадщини», що називається «Відповідальність за порушення законодавства про охорону культурної спадщини» [224].

Ст. 44 цього Закону передбачає відповідальність юридичних осіб за порушення законодавства про охорону культурної спадщини, а саме: відповідний орган охорони культурної спадщини накладає на юридичну особу, яка є власником або уповноваженим ним органом чи замовником робіт, такі фінансові санкції: за проведення будь-яких незаконних робіт, що можуть завдати або завдали шкоди пам'ятці, її території, охоронюваній археологічній території, охоронним зонам, історичним ареалам населених місць, – у розмірі від тисячі до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за недодержання вимог щодо захисту, збереження, утримання, використання,

реставрації, реабілітації пам'яток, зокрема тих вимог, що передбачені охоронними договорами, умисне доведення їх до стану руйнації – у розмірі від тисячі до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за неподання, несвоєчасне подання або подання явно недостовірної інформації про виявлені у процесі земляних, будівельних, шляхових, меліоративних та будь-яких інших робіт об'єкти культурної спадщини – у розмірі від ста до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за ухилення власника пам'ятки або уповноваженого ним органу від підписання охоронного договору або за порушення ним режиму використання пам'ятки – у розмірі від ста до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [224].

Рішення органу охорони культурної спадщини про застосування фінансових санкцій може бути оскаржено до суду [224].

Фінансові санкції, накладені органом охорони культурної спадщини, стягуються у встановленому законом порядку [224].

Стаття 45 того ж нормативного акта встановлює порядок застосування фінансових санкцій за порушення законодавства про охорону культурної спадщини [224].

Фінансові санкції, передбачені статтею 44 цього Закону, накладаються керівником, заступниками керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, головою чи заступником голови обласної, районної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, головою чи заступником голови відповідної місцевої ради після розгляду матеріалів, які засвідчують факт правопорушення.

Про вчинення правопорушення, зазначеного у статті 44 цього Закону, особою, уповноваженою органом охорони культурної спадщини, складається акт. Керівник юридичної особи, стосовно якої складено акт, протягом трьох днів із моменту отримання акта може подати письмові пояснення до нього. Акт

разом з іншими документами, що стосуються справи, у десятиденний термін з моменту складення акта надсилається посадовій особі, яка має право накладати фінансові санкції [224].

Рішення про накладення фінансових санкцій приймається протягом 10 днів після отримання документів, зазначених у частині другій цієї статті. Рішення про накладення фінансових санкцій оформлюється постановою, що надсилається юридичній особі, на яку накладено фінансові санкції.

Кошти, одержані у вигляді стягнень, передбачених у статті 44 цього Закону, зараховуються до спеціального фонду відповідного бюджету.

Стаття 46 встановлює адміністративну відповідальність за порушення вимог цього Закону.

За ухилення від підписання охоронних договорів на пам'ятки, порушення режиму використання пам'ятки, порушення режиму історико-культурного заповідника чи історико-культурної заповідної території, проведення ремонтних, реставраційних, реабілітаційних робіт на пам'ятці, зміну призначення пам'ятки, її частин та елементів, здійснення написів, позначок на ній, на її території та в її охоронній зоні без письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини, ухилення від передачі в установленому порядку знайдених під час археологічних розвідок, розкопок рухомих предметів, пов'язаних з нерухомими об'єктами культурної спадщини, на постійне зберігання до музеїв (державних фондосховищ), у яких зберігаються музейні предмети і музейні колекції, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України, а також за невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини щодо усунення порушень вимог законодавства про охорону культурної спадщини або створення перешкод для їх діяльності винні особи притягаються до адміністративної відповідальності відповідно до закону [224].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення [308].

Тобто, як ми бачимо, норми даного Закону тісно пов'язані з Кодексом України про адміністративні правопорушення, в якому окрім дефініцій можливих санкцій ще й прямо прописані можливі правопорушення і настання наслідків для винної особи. При цьому адміністративна відповідальність може виступати як основний вид покарання, а в декотрих випадках – і як факультативний.

Стаття 92 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає такі порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини: ухилення від підписання охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини; порушення режиму використання пам'ятки культурної спадщини; порушення режиму історико-культурного заповідника чи історико-культурної заповідної території; проведення ремонтних, реставраційних, реабілітаційних робіт на пам'ятці культурної спадщини, зміна призначення пам'ятки культурної спадщини, її частин та елементів, здійснення написів, позначок на ній, на її території та в її охоронній зоні без письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини; ухилення від передачі в установленому порядку знайдених під час археологічних розвідок, розкопок рухомих предметів, пов'язаних з нерухомими об'єктами культурної спадщини, на постійне зберігання до музеїв (державних фондосховищ), у яких зберігаються музейні предмети і музейні колекції, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України, тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [308].

Цю норму було доповнено положенням ст. 188-33, яка вказує, що невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини щодо усунення порушень вимог законодавства про охорону культурної спадщини або створення перешкод для їх діяльності тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [308].

Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, тягнуть за собою накладення штрафу від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [308].

Система охорони культурної спадщини потребує більше уваги не тільки від наукової спільноти, але й від законодавців та владних структур. Особливо зараз, у світлі тієї політичної, економічної, ідеологічної ситуації, що склалася в нашій країні.

Продовжуючи дослідження адміністративно-правової охорони культурної спадщини в цьому підрозділі монографічного дослідження, нам слід розглянути не менш важливий аспект – сферу охорони територій історико-культурного призначення.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства, яким регулюється сфера охорони територій історико-культурного призначення, включає всі властиві юридичній відповідальності основні ознаки: а) ґрунтується на державному примусі у формі каральних і правовідновлювальних (компенсаційних) способів; б) виражається в обов'язку особи зазнавати певних утрат; в) настає лише за вчинені або вчинювані правопорушення в разі встановлення складу правопорушення; г) здійснюється компетентним органом у суворій відповідності із законом, а саме із санкціями норм права, якими встановлюються вид і міра втрат; д) здійснюється у процесі правозастосовної діяльності за дотримання певного процедурно-процесуального порядку і форм, встановлених законом.

Похідними ознаками адміністративної відповідальності є такі:

- а) підставою є не тільки адміністративне правопорушення (проступок), а й порушення норм інших галузей права у випадках, прямо передбачених чинним законодавством;
- б) вона полягає в застосуванні до винних адміністративних стягнень. У ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення [308] зазначено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності;
- в) право притягнення до адміністративної відповідальності надано багатьом державним органам та їх посадовим особам. Серед них – органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди. Повний їх перелік міститься в розділі 111 (статті 218-244) КУпАП [308];
- г) законодавством встановлено особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності (складання протоколу, збір і оцінка доказів, винесення постанови тощо);
- д) адміністративна відповідальність урегульована нормами адміністративного права, що містять переліки адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати;
- е) право встановлення адміністративної відповідальності має досить широке коло суб'єктів: ВР, Президент, Кабінет Міністрів, міністерства та інші органи, яким законодавством надано такі повноваження.

Специфічними ознаками, визначальними для характеристики адміністративної відповідальності за порушення законодавства, яким регулюється охорона територій історико-культурного значення, й водночас такими, що вирізняють її від інших різновидів юридичної відповідальності, є підстави адміністративної відповідальності за порушення законодавства, яким урегульована сфера охорони земель історико-культурного призначення. А саме:

- а) нормативна, тобто наявність системи норм, що її регулюють;
- б) фактична – діяння конкретного суб'єкта, яке порушує правові приписи, що охороняються адміністративними санкціями (адміністративне правопорушення);
- в) процесуальна – акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення.

Водночас аналіз нормативних основ адміністративної відповідальності за правопорушення законодавства, яким регулюється сфера охорони земель історико-культурного призначення, дає змогу дійти таких висновків: нормативною основою адміністративної відповідальності фізичних осіб за правопорушення законодавства, яким урегульовано сферу охорони територій історико-культурного значення, є гл. 7 КУпАП [308] «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини»; нормативною основою адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення законодавства, яким урегульовано дану сферу є ЗУ «Про охорону культурної спадщини», а саме ст. 44 «Відповідальність юридичних осіб за порушення законодавства про культурну спадщину» та ст. 45 «Порядок застосування фінансових санкцій за порушення законодавства про культурну спадщину».

Загально визнаним в адміністративно-правовій літературі є те, що фактичну підставу адміністративної відповідальності в кожному конкретному випадку становить адміністративний проступок, який посягає на суспільні відносини у сфері охорони територій та об'єктів історичної спадщини й культури.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на відносини в сфері культури, характеризується як менш сувора, ніж кримінальна відповідальність, і не передбачає судимості та інших правових наслідків стосовно порушника.

Окрім суворості санкцій, адміністративна відповідальність за порушення законодавства, що посягають на відносини в збереженні територій історико-культурного значення, відрізняється від кримінальної предметами посягання, а також сутністю об'єктивної та суб'єктивної сторін.

За вчинення адміністративного проступку, що посягає на відносини в сфері охорони територій історико-культурного значення, передбачено такі види адміністративних стягнень: попередження, штраф, конфіскація.

Відтак адміністративна відповідальність за порушення законодавства, яким регулюється сфера охорони об'єктів та територій історико-культурного значення, – це форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів, що виявляється в застосуванні ними з додержанням установленої процедури заходів адміністративного примусу, які містяться в адміністративно-правових санкціях до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, а також до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень у даній сфері [286, с. 11-15].

Слід зазначити, що проступки у сфері охорони історико-культурних територій можуть мати загальний характер і вчинятися в будь-якій сфері, що передбачено КУпАП [308]. Наприклад: адміністративні корупційні правопорушення, порушення права на інформацію, здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем, порушення порядку видання документа дозвільного характеру, порушення законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності та ін.

У той самий час у КУпАП [308] визначено перелік протиправних діянь, які стосуються саме сфери охорони територій історико-культурного значення. Ключовою є, безумовно, глава 7 [308], в якій визначено адміністративні правопорушення у сфері охорони історико-культурних територій. Так, ст. 92 [308] встановлено відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини. Серед правопорушень у сфері охорони земель історико-культурного призначення визначено такі: ухилення від підписання охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини; порушення режиму

використання пам'ятки культурної спадщини; порушення режиму історико-культурного заповідника чи історико-культурної заповідної території; проведення ремонтних, реставраційних, реабілітаційних робіт на пам'ятці культурної спадщини, зміна призначення пам'ятки культурної спадщини, її частин та елементів, здійснення написів, позначок на ній, на її території та в її охоронній зоні без письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини; ухилення від передачі в установленому порядку знайдених під час археологічних розвідок, розкопок рухомих предметів, пов'язаних з нерухомими об'єктами культурної спадщини, на постійне зберігання до музеїв (державних фондосховищ), у яких зберігаються музейні предмети і музейні колекції, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України.

Вищезазначені правопорушення тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Склад цього правопорушення характеризується такими елементами: об'єкт складу: загальний об'єкт – це суспільні відносини, що захищаються санкціями норм адміністративного права; родовий об'єкт – це суспільні відносини в сфері охорони культурної спадщини; безпосередній об'єкт – рухомі та нерухомі об'єкти на територіях історико-культурного значення. Об'єктивна сторона: дія або бездіяльність осіб, яка виявляється у вигляді «ухилення», «порушення режиму використання», «зміни призначення», «здійснення написів, позначок», «ухилення від передачі» тощо. Суб'єкт: загальний – фізична особа, яка досягла 16 років, дієздатна, осудна; спеціальний – посадова особа.

Суб'єктивна сторона: вина у формі умислу або необережності. Статтею 92-1 КУпАП [308] встановлено відповідальність за порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи. Зазначено, що недбале

зберігання, псування, незаконне знищення, приховування, незаконна передача іншій особі архівних документів, порушення порядку щодо доступу до зазначених документів, а також неповідомлення державної архівної установи про наявні архівні документи в разі виникнення загрози знищення або значного погіршення їх стану – тягнуть за собою попередження або накладення штрафу на громадян від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і попередження або накладення штрафу на посадових осіб – від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених частиною першою цієї статті, – тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від семи до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від десяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Склад даного правопорушення характеризується такими елементами: об'єкт даного складу: загальний об'єкт – це суспільні відносини, що захищаються санкціями норм адміністративного права; родовий об'єкт – це суспільні відносини в сфері охорони та збереження історико-культурної спадщини; безпосередній об'єкт – архівні документи;

Об'єктивна сторона: дія або бездіяльність осіб, яка виявляється у вигляді: «недбалого зберігання», «псування», «приховування», «незаконного знищення», «незаконної передачі», «порушення порядку», «неповідомлення». Суб'єкт: загальний – фізична особа, яка досягла 16 років, дієздатна, осудна; спеціальний – посадова особа. Суб'єктивна сторона: вина у формі умислу або необережності.

Наступні склади адміністративних проступків містяться в інших главах. Так, у гл. 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» [308] визначена відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини. У ній зазначено, що невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної

спадщини щодо усунення порушень вимог законодавства про охорону культурної спадщини або створення перешкод для їх діяльності – тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ті самі дії, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення, – тягнуть за собою накладення штрафу від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Склад даного правопорушення характеризується такими елементами: об'єкт цього складу: загальний об'єкт – це суспільні відносини, що захищаються санкціями норм адміністративного права; родовий об'єкт – це суспільні відносини в сфері управління; безпосередній об'єкт – законні вимоги органів управління історико-культурною спадщиною. Об'єктивна сторона: дія або бездіяльність осіб, яка виявляється у вигляді «невиконання законних вимог». Суб'єкт: загальний – фізична особа, яка досягла 16 років, дієздатна, осудна [286, с. 607-610].

У цьому підрозділі монографічного дослідження ми розглянули особливості адміністративно-правових аспектів охорони історичної та культурної спадщини, а також розкрили положення, які стосуються сучасної адміністративно-правова охорони культурної спадщини.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про охорону територій історико-культурного значення – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів, що виявляється в застосуванні ними з додержанням встановленої процедури заходів адміністративного примусу, які містяться в адміністративно-правових санкціях, до фізичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень у сфері охорони земель з наявністю на ній об'єктів історико-культурної спадщини.

У сучасному законодавстві детально регламентовано положення про правопорушення, міра можливої відповідальності та передбачено

адміністративний вплив держави на дані суспільні відносини, але нам би хотілося акцентувати: що стосується механізму притягнення до відповідальності та самої відповідальності, то вона прямо передбачена одразу декількома нормативними актами, що звичайно ускладнює процес.

Проте зміни, що відбуваються в сучасному українському суспільстві, вказують на те, що сучасні норми адміністративної відповідальності є недостатньо ефективними та не повною мірою продуманими, а система охорони культурної спадщини потребує вдосконалення для подальшого втілення в життя.

Система охорони історичної та культурної спадщини потребує більшої уваги з боку суб'єктів публічної адміністрації, оскільки успадковані від попередніх поколінь стародавні рукописи, архітектурні об'єкти й артефакти мають насамперед нематеріальну цінність і є джерелом натхнення в розбудові правової держави, що базується на стародавніх демократичних та історичних традиціях нашого народу.

У сучасній нормативно-правовій базі, яка стосується адміністративно-правової охорони культурної спадщини, належним чином прописано засади такої охорони, але не визначено ефективного механізму їх утілення в правореалізацію. Відповідно існує необхідність розвитку спеціальних аспектів механізму такої охорони, зокрема притягненні винних до адміністративної відповідальності.

Система охорони культурної спадщини потребує не тільки вдосконалення підзаконної правотворчості та організаційно-правових засад правореалізації спеціальної публічної адміністрації, але й змін і доповнень до законів. Для виконання зазначеного пропонується доповнити КУпАП статтею 92-1 «Невжиття власником (орендарем земельної ділянки) заходів щодо охорони й використання пам'яток історії та культури», яка б установлювала адміністративну відповідальність з розвитку положень Конституції України, що

«власність зобов'язує». Власник (орендар земельної ділянки) мусить вживати заходів щодо охорони і використання пам'яток історії та культури, здійснювати активні дії щодо недопущення їх знищення, пошкодження, недопущення незаконних розкопок.

4.5 Адміністративно-правова охорона довкілля

Сучасне спрямування України на європейську інтеграцію та розвиток її як правової демократичної держави вимагає по-новому переосмислити проблеми адміністративно-правової охорони в цілому та адміністративно-правової охорони довкілля зокрема. Адміністративно-правова охорона довкілля має важливе значення, адже екологічні проблеми «не визнають» державних кордонів, політичних протиріч, якихось міждержавних конфліктів тощо. І від того, що ми залишимо прийдешнім поколінням, залежить життя на нашій планеті.

Відповідно до Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди (стаття 50) [42] і зобов'язаний не заподіювати шкоди природі та відшкодувати завдані ним збитки (стаття 66) [42], тому забезпечення законності і правопорядку у сфері охорони природи є одним із найбільш важливих напрямків нормотворчої та правозастосовної діяльності.

Охорона довкілля визнається одним зі стратегічних напрямків державної політики України. Її правові засади знайшли своє безпосереднє відображення у статті 16 Конституції України, де як обов'язок держави передбачено забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу – та збереження генофонду Українського народу [364].

Досягнення балансу між діяльністю людини та захистом довкілля вимагає впровадження екологічних вимог у рішення державних органів усіх рівнів, у весь процес управлінської діяльності, в управління виробничими процесами, у конкретну поведінку індивідуальних суб'єктів [365, с. 53].

Окремі аспекти, які так чи інакше стосуються адміністративно-правової охорони довкілля чи дещо суміжної проблематики, були предметом дослідження як Г. Аксеньонка, В. Бевзенка, В. Григор'єва, І. Казанчук, М. Казанцев, Н. Кобецька, О. Колбасова, С. Константиної, Є. Липій, Н. Ломсадзе, М. Лошицького, В. Мунтяна, Г. Полянська, Ю. Тютєкіна, Х. Шварта та ін. Однак усі вони розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правових засад у цій сфері, розглядаючи аспекти адміністративно-правової охорони довкілля через дещо суміжні чи схожі суспільні відносини.

У цьому підрозділі дослідження ми на основі чинного законодавства та поглядів на цю проблематику вчених визначимо особливості адміністративно-правової охорони довкілля на сучасному етапі розвитку України та розкриємо адміністративно-правові аспекти охорони живих і неживих об'єктів, що природно існують на території України.

Право на навколишнє середовище, що належить до так званого третього покоління прав, виникло у 80-х роках ХХ ст. і своєю появою зобов'язане Організації Об'єднаних Націй, яка узагальнила досвід Другої світової війни, а також процесу звільнення низки країн від колоніальної залежності. Вироблені в цей період права називаються «колективними» або «солідаристськими», оскільки належать не окремим індивідам, а націям, народам, усьому людству. Це право на мир, самовизначення нації, суверенітет тощо [365].

Якщо звернутися до тлумачного словника української мови, то слово «довкілля» вживається в таких значеннях, як навколишнє середовище у відношенні до особи чи групи осіб, які в ньому перебувають; природне

навколишнє середовище, сукупність усіх живих і неживих об'єктів, що зустрічаються у певному регіоні без впливу людини тощо [367].

Природа є першоджерелом життя і діяльності людини, внаслідок чого охорона природи є найважливішим, зафіксованим на конституційному рівні обов'язком людини і громадянина. Об'єктом правової охорони виступає природа (природне середовище) як об'єктивна реальність, що існує поза людиною, незалежно від її свідомості і слугує місцем її мешкання, умовою та способом її життя. Виходячи зі складності й багатоплановості структурних і функціональних зв'язків, якими представлено довкілля, природу розглядають як комплексний об'єкт правової охорони [369]. Це досить слушно зазначає у своїх працях В. Литвиненко і ми повністю з нею погоджуємося.

В. Галуцько наголошує, що адміністративно-правова охорона здійснюється в трьох формах: правотворчій, коли створюються закони та підзаконні нормативно-правові акти; правозастосовчій, коли втілюються в життя встановлені адміністративно-правові норми; правоохоронній, що включає засоби адміністративного впливу до порушників прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [167, с. 242-247].

На погляд В. Галуцька, адміністративно-правова охорона у вузькому розумінні – це позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на попередження правопорушень (профілактику злочинів), усунення перешкод, що здійснюється публічною адміністрацією з метою забезпечення прав свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [167, с. 242-247].

Звертаючись до предмета нашого дослідження, а саме до адміністративно-правової охорони довкілля, хотілося б звернутися до праць учених у галузі адміністративного права, які вони присвятили цій проблематиці.

На погляд М. Лошицького, що досліджував дещо суміжну з нами проблематику (а саме адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього природного середовища), вивчення юридичної літератури та чинного законодавства дозволяє зробити висновок, що до адміністративно-правових засобів охорони навколишнього середовища, крім установлення правових норм, правил, нормативів і стандартів, належить державний контроль за охороною навколишнього середовища, заходи переконання, заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень у галузі охорони навколишнього середовища та притягнення винних до адміністративної відповідальності, а також відновлювальні заходи [369, с. 84-85].

У своїх працях І. Казанчук визначає адміністративно-правову охорону навколишнього середовища як соціальну і правову проблеми, що дає поштовх для послідовного вивчення й розкриття сутності даного інституту. Таке розуміння дає можливість сформулювати визначення адміністративно-правової охорони навколишнього середовища як системи адміністративно-правових засобів, що забезпечують охорону природного середовища, зосереджуючи зусилля на тому, щоб правовідносини залишилися об'єктами охорони від протиправних посягань [370, с. 77-78].

На слухний погляд Є. Липія, необхідно відзначити, що чинне законодавство України в сфері адміністративно-правової охорони екологічних прав практично повністю відповідає міжнародним нормам, що регулюють вказані питання. Однак на сьогодні, порівняно з правовою базою інших держав, існує низка недоліків з вищезазначених питань. Так, необхідно внести зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» в частині визначення поняття «безпечне для життя і здоров'я довкілля», установа суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав, їх компетенції, запровадження загальнообов'язкового проведення екологічного

аудиту та екологічної експертизи, покращення системи екологічного моніторингу [371, с. 116].

Далі через призму окреслених у цьому підрозділі монографічного дослідження проблем нам слід розглянути основні теоретичні аспекти рослинного світу як об'єкта адміністративно-правової охорони. У світі виникає багато екологічних проблем, які також пов'язані із «винищенням» флори, недбалим ставленням до рослинного світу взагалі, недостатньою увагою як місцевої влади, так і вищих органів до цього досить важливого об'єкта адміністративно-правової охорони тощо.

Рослинний світ на законодавчому рівні визнано самостійним природним об'єктом, що підлягає правовій охороні. Хотілося б наголосити, що необхідною передумовою реалізації екологічної функції держави в цій частині є належне правове регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі використання та охорони природних рослинних ресурсів, що передбачає формування відповідної законодавчої бази.

Рослинний світ є однією із складових природних багатств держави і разом з іншими його елементами має неперевершену значущість як природне явище на планеті. Флора нижчих і вищих видів рослин України нараховує понад 25 тис. видів. За спектром основних життєвих форм усі види судинних рослин поділяються на дерева, кущі, напівкущі, багаторічні трав'янисті рослини, дворічні та однорічні. Флора судинних рослин України налічує понад 5 тис. видів, з них близько 250 видів офіційно визнані лікарськими в Україні [372].

Невід'ємною складовою державної екологічної політики є забезпечення охорони, раціонального використання та відтворення рослинного світу як об'єкта навколишнього природного середовища. Визначення рослинного світу як природного об'єкта, природного ресурсу, об'єкта права власності, законодавче закріплення його охорони – один з основних принципів флористичного права [373, с. 108].

На законодавчому рівні рослинний світ визнано самостійним природним об'єктом, що підлягає правовій охороні. Процес становлення українського законодавства про охорону, використання та відтворення рослинного світу розпочався з прийняттям 9 квітня 1999 р. Закону України «Про рослинний світ» [374], який закріпив основні засади флористичного права України.

Водночас слід зазначити, що в юридичній літературі відсутня єдність підходів до наукового визначення поняття «рослинного світу» та його співвідношення із суміжними поняттями – «рослинність» і «флора» [375, с. 84].

Слід зазначити, що в термінологічному апараті українського екологічного законодавства, зокрема в ЗУ «Про рослинний світ», «Про Червону книгу України», «Про охорону навколишнього природного середовища», Лісовому кодексі України, не використовується термін «флора». ЗУ «Про рослинний світ» визначено терміни «рослинний світ», «дикорослі рослини», «природні рослинні угруповання», «об'єкти рослинного світу», «природні рослинні ресурси» [374].

Натомість термін «флора» використовується в науково-правових працях, зокрема в роботах А. Соколової [373, с. 92-95]. За словником екологічних і природоохоронних термінів «флора» – це сукупність усіх видів рослин, які населяють певну територію [376]. Терміни «флора» та «рослинність» на сьогодні не вважаються юридичними поняттями природних об'єктів і вживаються переважно у природничих науках для характеристики сукупності рослин чи рослинних угруповань. Наведені поняття не є тотожними за змістом між собою та з юридичним поняттям рослинного світу, що вживається для характеристики правового режиму відповідного об'єкта природи. Разом із тим деякі науковці вважають правомірним вживання терміна «флористичний» (як умовного аналогу терміна «рослинний») при характеристиці відповідної галузі законодавства [377, с. 86]. Окремо слід зазначити, що в юридичній науці вживається й термін «флороохоронне законодавство», який видається невиправданим, оскільки законодавство про рослинний світ визначає порядок

не лише охорони, а й використання природних рослинних ресурсів, їх відтворення тощо [377, с. 86].

Не прийнято також вживати в українському законодавстві термін «флористичні відносини». Деякі науковці вважають, що саме вони є предметом правового регулювання як суспільні відносини, які мають багатоаспектний та комплексний характер [373, с. 127]. ЗУ «Про рослинний світ» такі суспільні відносини визначає як «відносини у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу» [374].

На відміну від законодавства України, термін «флора» широко використовується в міжнародних нормативно-правових актах – договорах (конвенціях), ратифікованих Україною. Відповідно до ЗУ «Про міжнародні договори України» такі угоди є частиною національного законодавства України (ст.19) [378].

Тривалий час правова охорона рослинного світу здійснювалась у межах регламентації охорони та використання лісів, нелісова рослинність з точки зору законодавця залишалась практично без регулювання. У ЗУ «Про рослинний світ» законодавець уперше вжив термін «рослинний світ», вказав на самостійність цього природного об'єкта і врегулював суспільні відносини, пов'язані з його використанням, відтворенням та охороною [379, с. 216]. До прийняття цього акта в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» об'єктами правової охорони навколишнього природного середовища було визначено «ліс та іншу рослинність» (ст. 5) [226].

В енциклопедичній літературі рослинний світ визначається як сукупність усіх рослинних організмів на певній території або на земній кулі, що утворюють флору й рослинність [380, с. 489]. Ст. 3 ЗУ «Про рослинний світ» визначає рослинний світ як сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території [374].

У сучасній юридичній літературі рослинний світ визначається як об'єкт права власності, суверенних прав у вигляді сукупності диких рослин, які зростають у стані природної свободи на території України, а також у межах внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, щодо якого встановлено відповідний правовий режим, який забезпечує його належне використання, охорону й відтворення [381, с. 236].

Законодавче визначення поняття рослинного світу є досить широким, оскільки фактично включає усі види рослинності. Об'єктами рослинного світу, що відповідно до ЗУ «Про рослинний світ» підлягають охороні, визначено дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби на всіх стадіях розвитку та утворені ними природні угруповання (ст. 3) [374]. Хотілося б зазначити, що під охорону законодавства про рослинний світ підпадають не тільки окремі види дикорослих рослин і грибів, але й їхні угруповання на певній території.

Слід підкреслити, що відповідно до ЗУ «Про рослинний світ» до рослинного світу слід відносити лише дикорослі рослини [374]. Ними визначено рослини, що природно зростають на певній території. Природні рослинні угруповання становлять собою сукупність видів рослин, що зростають у межах певних ділянок і перебувають у тісній взаємодії як між собою, так і з умовами довкілля. Що стосується відносин у сфері охорони, використання й відтворення рослин сільськогосподарського призначення, то вони не підпадають під дію ЗУ «Про рослинний світ». Такі відносини згідно зі ст.1 вказаного Закону регулюються відповідним законодавством України [374].

ЗУ «Про рослинний світ» поряд із термінами «рослинний світ» та «об'єкти рослинного світу» містить також визначення поняття «природні рослинні ресурси» [374]. Природними рослинними ресурсами вважаються об'єкти рослинного світу, що використовуються або можуть бути використані

населенням для потреб виробництва та інших потреб. Таким чином, поняття «природні рослинні ресурси» є вужчим за змістом від поняття «об'єкти рослинного світу», за своїм змістом є складовою останнього і виключно експлуатаційним.

Відповідно до ЗУ «Про рослинний світ» природні рослинні ресурси за своєю екологічною, господарською, науковою, оздоровчою, рекреаційною цінністю та іншими ознаками поділяються на природні рослинні ресурси загальнодержавного та місцевого значення (ст. 4) [374]. До природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення належать об'єкти рослинного світу в межах: а) внутрішніх морських вод і територіального моря, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України; поверхневих вод (озер, водосховищ, річок, каналів), що розташовані й використовуються на території більш ніж однієї області, а також їхніх приток усіх порядків; природних і біосферних заповідників, національних природних парків, а також заказників, пам'яток природи, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення; б) лісові ресурси державного значення; в) рідкісні й такі, що перебувають під загрозою зникнення, судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, види яких занесені до Червоної книги України; г) рідкісні й такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України.

До природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення законодавством України можуть бути віднесені й інші об'єкти рослинного світу. До природних рослинних ресурсів місцевого значення належать дикорослі й інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби, не віднесені до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення.

Слід відзначити аспект, який не знайшов свого відбиття в ЗУ «Про рослинний світ», але є досить важливим для ефективного застосування флористичного законодавства й чіткого визначення предмета правового регулювання. Ідеться про викопні рослини (рослини геологічного минулого, залишки яких збереглися у відкладеннях земної кори, серед яких зустрічаються й ті, які нині живуть), а саме про визначення їх правової характеристики й відповідно до цього – установлення сфери правової регламентації, бо на сьогодні це питання в екологічному законодавстві належним чином так і не вирішено [382, с. 89].

На особливу увагу заслуговує питання про співвідношення між правовими поняттями «рослинний світ» та «ліс». Так, ЗУ «Про рослинний світ» відносить лісові ресурси до природних рослинних ресурсів загальнодержавного значення (ст.4) [374], тобто вони є складовою частиною рослинного світу. Обґрунтування такого підходу законодавця полягає в тому, що протягом тривалого часу рослинний світ розглядався як складова лісових ресурсів. Акцентуємо, що поняття рослинного світу фактично охоплює за змістом як нелісову, так і лісову рослинність.

Разом із тим потрібно зазначити, що складовою рослинного світу визначено не ліс взагалі як природний комплекс, а лише його основний елемент – лісову рослинність.

У Лісовому Кодексі України термін «ліс» визначається як «тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище» (ст. 1) [383].

Таким чином, виходячи зі змісту зазначених норм Лісового Кодексу України та Закону України «Про рослинний світ» [374], незаперечним є той

факт, що в законодавстві лісові ресурси розглядаються як різновид природних рослинних ресурсів. Юридичне поняття «ліс» не може розглядатися поза його органічним зв'язком із поняттям «рослинний світ», а самі ліси є лише частиною рослинного світу, хоча і найвагомішою.

У зв'язку з цим норми законодавства про використання та охорону природних рослинних ресурсів безпосередньо стосуються і мають загальне значення й щодо лісових ресурсів. Відповідно і лісова рослинність, і нелісова є складовими ширшого поняття – «рослинний світ». Тому, якщо розглядати рослинний світ та ліс як абсолютно самостійні та різні природні об'єкти, надто звужується поняття рослинного світу при включенні до нього лише нелісової рослинності.

У юридичній літературі давно дискутується питання, які об'єкти відносити до рослинного світу [384, с. 119]. Деякі науковці пропонували вилучити зі змісту поняття «ліс» такі об'єкти природи, як земля, тварини, мікроорганізми, інші природні компоненти, адже вони є самостійними елементами довкілля, а їх використання й охорона регламентуються окремими нормативно-правовими актами екологічного законодавства. Також пропонувалось привести термінологію Лісового Кодексу відповідно до змісту термінологічного апарату, що використовується ЗУ «Про рослинний світ» [385, с.107].

Разом із цим у деяких підручниках і навчальних посібниках з екологічного права, зокрема «Екологічне право України» Н. Кобецької, правовій охороні рослинного світу, на відміну від інших природних об'єктів, навіть не присвячено окремого розділу. На думку автора, поряд з охороною лісів чинне законодавство передбачає й охорону рослинного світу, а поняття «рослинний світ» тісно пов'язане з поняттям лісу. Оскільки ЗУ «Про рослинний світ» у багатьох положеннях дублює норми ЛК України, доцільно було б, щоб у

Лісовому Кодексі більше уваги було приділено особливостям правового регулювання нелісової рослинності [386, с. 211].

У контексті подібних дискусій слід зазначити, що в навчальній літературі останніх років правове регулювання охорони рослинного світу виділяється окремим підрозділом, а також обґрунтовується необхідність розмежування понять та природних об'єктів – ліс і рослинний світ [384, с. 120].

У зв'язку з викладеним обґрунтованими є рекомендації науковців про те, що рослинний світ – це сукупність усіх видів рослин, що належать до лісової та нелісової рослинності [387, с. 2].

Особливий правовий режим охорони установлений щодо рідкісних і зникаючих видів рослинного світу. Розуміння необхідності ретельного обліку таких організмів зумовило створення Червоного Списку Міжнародної Спілки Охорони Природи (Міжнародної Червоної книги) [388]. Види, занесені до неї, мають охоронятися на терені всіх країн, де вони поширені. Види, які потребують охорони в межах певної країни, занесені до національних Червоних книг окремих держав. Червоний список Міжнародної Спілки Охорони Природи вважається найавторитетнішим джерелом оцінки статусу світового біорізноманіття.

Відповідно до ЗУ «Про Червону книгу України» об'єктами Червоної книги України, що підлягають особливій охороні на всій території України, є рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, види рослинного світу, що постійно або тимчасово перебувають (зростають) у природних чи штучно створених умовах у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони [389]. Також до Червоної книги України включаються рослини, гриби, водорості та непатогенні мікроорганізми, що не належать до тваринного світу (ст. 4-5).

Відповідно до ст. 13 вказаного Закону, залежно від стану та ступеня загрози для популяцій видів, занесених до ЧКУ, вони поділяються на такі

категорії [390]: зниклі види, про які після неодноразових пошуків, проведених у типових місцевостях або в інших можливих і відомих місцях поширення, відсутня будь-яка інформація щодо наявності їх у природі чи в спеціально створених умовах; зниклі в природі види, які зникли в природі, але збереглися у спеціально створених умовах; зникаючі види, які перебувають під загрозою зникнення у природних умовах і збереження яких є малоімовірним, якщо триватиме дія факторів, що негативно впливають на стан їх популяцій; вразливі види, які в найближчому майбутньому можуть бути віднесені до категорії зникаючих, якщо триватиме дія факторів, що негативно впливають на стан їх популяцій; рідкісні види, популяції яких невеликі і на даний час не належать до категорії зникаючих чи вразливих, хоча їм і загрожує небезпека; неоцінені види, про які відомо, що вони можуть належати до категорії зникаючих, вразливих чи рідкісних, але ще не віднесені до неї; недостатньо відомі види, які не можна віднести до жодної із зазначених категорій через відсутність необхідної повної і достовірної інформації [390].

Національною комісією з питань Червоної книги України можуть бути внесені пропозиції про встановлення й інших категорій видів, що заносяться до Червоної книги України. Відносини, пов'язані з веденням Червоної книги України, охороною, використанням та відтворенням занесених до неї видів, регулюються також законами «Про рослинний світ» [374], «Про охорону навколишнього природного середовища» [226], «Про природно-заповідний фонд України» [390] та іншими нормативно-правовими актами.

Негативною особливістю Червоної книги України є те, що відповідним Законом передбачено лише один список видів для всієї країни. Але зважаючи на те, що Україна є територіально дуже великою державою й на її території представлені різні природно-географічні регіони, доцільною є реалізація підходу (як, наприклад, у Франції), коли для різних регіонів складено різні списки або в одному списку один і той же вид має різну природоохоронну

категорію в різних регіонах. Це могло б дати можливість диференційовано підійти до охорони видів рослинного світу залежно від їх регіонального природоохоронного статусу [391, с. 24].

Невирішеною досі залишається проблема охорони рідкісних і зникаючих видів, які не занесені до Червоної книги України. Відповідно до ст. 30 ЗУ «Про рослинний світ» [374] види рослин, які не занесені до ЧКУ, але є рідкісними або такими, що перебувають під загрозою зникнення, можуть заноситися до Переліку видів рослин, що підлягають особливій охороні [392]. Перелік і Положення [392] про нього затверджуються обласними та міськими радами.

Види, які затверджуються регіональними переліками, не входять до Червоної книги України, а тому на них не поширюється правовий режим охорони видів Червоної книги України. Тому питання охорони видів, закріплених у регіональних списках, потребує детального врегулювання чинним законодавством України. Оскільки існує об'єктивна потреба прирівняти охоронний режим регіонально рідкісних видів у межах конкретних областей до режиму охорони Червоної книги України, це питання повинне бути врегульоване в рамках Закону України «Про Червону книгу України» [389]

Рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, цілісні рослинні угруповання (а не окремі види) є об'єктами Зеленої книги України – офіційного державного природоохоронного документа. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Зелену книгу України» вона є основою для розроблення охоронних заходів щодо збереження, відтворення, використання рослинних угруповань (ст. 2) [393].

Об'єктом правової охорони є також зелені насадження, що не підпадають під дію ЗУ «Про рослинний світ», а саме насадження в містах та інших населених пунктах. Відповідно до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» охороні та відновленню підлягають усі зелені насадження як об'єкти благоустрою в межах населених пунктів під час проведення будь-якої

діяльності, крім зелених насаджень, які висаджені або вирости самосівом в охоронних зонах повітряних і кабельних ліній, трансформаторних підстанцій, розподільних пунктів і пристроїв (ст. 28) [394]. У населених пунктах ведеться їх облік та реєстр за видовим складом і віком. Облік зелених насаджень проводиться органами місцевого самоврядування.

«Правила утримання зелених насаджень у населених пунктах України», затверджені наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства, визначають такі насадження як об'єкти благоустрою зеленого господарства населених пунктів [395]. До таких об'єктів належать: парки, в т.ч. національні, дендрологічні, гідропарки, сади, сквери, міські ліси, зелені насадження в охоронних та санітарно-захисних зонах, прибережні зелені насадження, зелені насадження прибудинкової території.

Ми розглянули ключові теоретичні аспекти рослинного світу як об'єкта адміністративно-правової охорони. Акцентуємо увагу, що рослинний світ – це сукупність усіх видів рослин, що належать до лісової та нелісової рослинності. Основні засади флористичного права України закріплено в ЗУ «Про рослинний світ». Об'єктами рослинного світу, що підлягають охороні, є дикорослі та інші несільськогосподарського призначення, судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби на всіх стадіях розвитку та утворені ними природні угруповання.

На сьогодні в Україні склалася критична ситуація, пов'язана з масовим незаконним використанням різних видів рослинності, що призвело до скорочення площ, видового складу та погіршення екологічного стану рослинності. Одним із дієвих заходів охорони об'єктів рослинного світу є використання інституту адміністративної відповідальності за правопорушення.

Адміністративні правопорушення щодо рослинного світу мають меншу суспільну небезпеку порівняно зі злочинами в цій сфері. У главі 7 КУпАП «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання

природних ресурсів, охорони культурної спадщини» передбачено конкретні склади адміністративних правопорушень у цій галузі [308].

Одним із найважливіших елементів складу адміністративного правопорушення в галузі рослинного світу є об'єкт протиправного посягання. Саме із встановлення об'єкта протиправного посягання розпочинається здійснення кваліфікації адміністративного правопорушення. Установлення об'єкта адміністративних правопорушень у галузі рослинного світу має важливе значення для виявлення характеру і ступеня суспільної небезпечності цього протиправного посягання, його правильної кваліфікації, відмежування від суміжних правопорушень [396, с. 210].

Об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини, урегульовані нормами адміністративного законодавства, охоронювані адміністративними санкціями з метою забезпечення нормального функціонування порядку управління, захисту власності, прав і свобод громадян.

У теорії адміністративного права набула усталеності позиція щодо триступеневої класифікації об'єктів проступків залежно від рівня їх узагальнення (загальний, родовий, безпосередній) [396, с. 210].

Виходячи з цього, загальним об'єктом адміністративних правопорушень у галузі рослинного світу визначено суспільні відносини, що мають дві ознаки: вони регулюються нормами різних галузей права та охороняються адміністративно-правовими санкціями.

Родовим об'єктом адміністративних правопорушень у галузі рослинного світу є суспільні відносини, що виникають стосовно охорони природи, використання її ресурсів і ті, що посягають на встановлений порядок управління [396, с. 211]. Безпосереднім об'єктом адміністративних правопорушень у галузі рослинного світу є суспільні відносини, що виникають з приводу правопорушень, передбачених у 29 статтях КУпАП [308]. Їх можна поділити на групи. Першу групу становлять такі адміністративні проступки, які

безпосередньо посягають на рослинний світ, тобто основним безпосереднім об'єктом посягання є охорона, використання або відтворення рослинного світу.

Самовільне сінокосіння й пасіння худоби (ст. 70 КУпАП) [308] – як приклад протиправного знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу, що завдає значних збитків різним видам рослинності, у т. ч. видам ЧКУ. До цієї групи правопорушень віднесено також самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід, самовільне випалювання рослинності або її залишків (ст. 77 КУпАП) [308]. Сільськогосподарські підприємства та фермери використовують спосіб випалювання для очищення пасовищ, полів, ділянок, у т. ч. на територіях ПЗФ, від рослинності.

Незаконне вивезення з України і ввезення на її територію об'єктів рослинного світу (ст. 88 КУпАП) [308] – як приклад порушення правил загального використання об'єктів рослинного світу та самовільного спеціального використання. Такі протиправні дії в більшості випадків мають на меті продаж рослин та отримання прибутку. Про необхідність посилення державного контролю за торгівлею окремими видами рослин красномовно свідчать зокрема дані міжнародних організацій щодо обсягів незаконного торгового обігу рідкісними видами рослин, які сягають мільярдів доларів США [396, с. 103].

Також до першої групи адміністративних проступків, які безпосередньо посягають на рослинний світ, віднесено: порушення вимог щодо охорони видів рослин, занесених до ЧКУ (ст. 90 КУпАП); перевищення лімітів і нормативів використання природних рослинних ресурсів (ст. 91 КУпАП); порушення законодавства про захист рослин (ст. 83 КУпАП); виготовлення та збут заборонених знарядь добування об'єктів рослинного світу (ст. 85 КУпАП);

До другої групи відносяться посягання на окремі природні рослинні ресурси, тобто їх основним безпосереднім об'єктом є охорона, використання, відтворення окремих природних рослинних ресурсів: порушення встановленого

порядку використання лісосічного фонду, заготівлі й вивезення деревини, заготівлі живиці (ст. 64 КУпАП); незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка (ст. 65 КУпАП); знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг і захисних лісових насаджень (ст. 65 КУпАП); знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66 КУпАП); здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами, передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст. 67 КУпАП); порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини (ст.68 КУпАП); пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст. 69 КУпАП).

До третьої групи належать адміністративні проступки проти довкілля, основним безпосереднім об'єктом яких хоча й не виступає охорона, використання, відтворення природних рослинних ресурсів, проте їм може бути заподіяно шкоду внаслідок порушення екологічних норм: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель (ст.52 КУпАП); порушення правил використання земель (ст. 53 КУпАП); порушення правил охорони водних ресурсів (ст.59 КУпАП); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст.59 КУпАП); незаконне використання земель державного лісового фонду (ст.63 КУпАП); введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси (ст.71 КУпАП); пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами і покидьками (ст. 72 КУпАП); засмічення лісів відходами (ст. 73 КУпАП); знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду (ст.74 КУпАП); порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст.77 КУпАП); порушення правил охорони та використання територій та об'єктів ПЗФ (ст.91 КУпАП); невиконання вимог екологічної безпеки в процесі впровадження

відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів (ст. 911 КУпАП).

У КУпАП питання адміністративно-правової охорони лісів знайшли більше відображення порівняно з рослинним світом. Також необхідно зауважити, що норми КУпАП не охоплюють інших правопорушень, прямо пов'язаних зі знищенням або пошкодженням об'єктів рослинного світу, – наприклад, знищення рослинності без дозволу при проведенні будівництва, створенні кар'єрів, переведенні земель з однієї категорії в іншу [384].

КУпАП визначено також адміністративні проступки щодо порушення законодавства про захист рослин сільськогосподарського та іншого призначення (ст. 83), зокрема [308]: екологічно необґрунтоване здійснення захисту рослин; неповідомлення (приховування) або надання неправдивої інформації про загрозу деревним насадженням, іншій рослинності, а також продукції рослинного походження від шкідливих організмів; завезення на територію України та реалізація засобів захисту рослин, речовин і сировини для їх виготовлення, що не пройшли державних випробувань і реєстрації; ухилення від пред'явлення або неперед'явлення засобів захисту для проведення їх огляду або дослідження; недодержання вимог нормативно-правових актів з питань захисту рослин, що призвело до пошкодження чи погіршення стану рослин та якості продукції рослинного походження, а також забруднення довкілля.

Адміністративно-правова охорона флори потребує все ж таки більш пильної уваги з боку державних структур та громадян. Що ми передамо наступним поколінням – залежить від нас. Порушення законодавства про рослинний світ – це екологонебезпечне, протиправне діяння (або бездіяльність), що посягає на встановлений порядок охорони, використання і відтворення природних рослинних ресурсів, за яке передбачена юридична відповідальність. ЗУ «Про рослинний світ», КУпАП дають вичерпний перелік порушень

законодавства про рослинний світ, які і є підставою для притягнення до відповідальності винних осіб.

Адміністративно-правову охорону довкілля, окрім Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», складає низка галузевих кодексів – це і Водний, і Лісовий, і Кодекс України про надра та інші.

Ми можемо підсумувати, що норми, які регулюють суспільні відносини в сфері адміністративно-правової охорони довкілля, розпорошені по різноманітних нормативно-правових актах. Можливо, у подальшому слід було б прийняти Кодекс законів України про довкілля, окремий розділ якого доцільно приділити саме питанням відповідальності за правопорушення в сфері довкілля.

Проте зараз, на сучасному етапі розвитку нашої держави, слід більше уваги приділяти проблематиці запровадження загальнообов'язкового проведення екологічного аудиту та екологічної експертизи, покращення системи екологічного моніторингу, в цих аспектах ми погоджуємося з вченими в галузі адміністративного права, які пропонують такі досить слушні рішення в сфері адміністративно-правової охорони довкілля.

Звертаючись до міжнародних норм у сфері охорони довкілля, слід констатувати, що сьогодні можна говорити лише про існування загального принципу міжнародної відповідальності за екологічну шкоду і деякі договірні норми, що регулюють окремі аспекти такої відповідальності. Міжнародна відповідальність у сфері охорони довкілля – це реалізація в рамках міжнародних охоронних правовідносин, добровільно взятих на себе державою зобов'язань у формі міжнародного договору, зазнавання державного примусу у вигляді певних обмежень, політичного, матеріального й нематеріального характеру і права потерпілої держави, застосування цих обмежень з метою відновлення знищених природних ресурсів і недопущення таких діянь у майбутньому.

Вагомим досягненням у цій сфері стала б кодифікація, розроблення й ухвалення зведеного нормативно-правового акта, що системно і вичерпно

регулює аналізовану сферу суспільних відносин – на рівні міжгалузевого утворення – прийняття Кодексу законів України про довкілля.

Законодавство у сфері адміністративно-правової охорони довкілля – це система норм адміністративного права, зовнішнім виразом яких є Конституція, інші закони та підзаконні нормативно-правові акти екологоохоронних і загальних суб'єктів публічної адміністрації, які передбачають недопущення порушення та сприяння відновленню природних ресурсів, а також притягнення винних до адміністративної відповідальності.

Державній владі України слід більше уваги приділяти проблематиці запровадження загальнообов'язкового проведення екологічного аудиту та екологічної експертизи, покращення системи екологічного моніторингу, у цих аспектах ми погоджуємося з ученими в галузі адміністративного права, які пропонують такі досить слушні рішення в сфері адміністративно-правової охорони довкілля. Наочним і слушним чинником такого підходу є ухвалення Верховною Радою України Закону України від 23.05.2017 № 2059-VIII «Про оцінку впливу на довкілля», який установлює правові та організаційні засади оцінювання впливу на довкілля, спрямованого на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорону довкілля, раціональне використання й відтворення природних ресурсів.

РОЗДІЛ 5

ТЕОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

5.1 Новітня модель адміністративно-правової охорони

У системі сформованих вище теоретичних і практичних чинників адміністративно-правової охорони нами було виявлено значну кількість недоліків, невідповідностей, яка не дозволяє ефективно відновлювати порушені права і свободи фізичних і юридичних осіб. З метою усунення цих невідповідностей потрібні системні зміни й доповнення до чинного законодавства. Однак їх неможливо робити шляхом усунення окремих прогалин, відміни окремих застарілих і шкідливих законодавчих положень. У цьому напрямку існує нагальна потреба здійснювати це системно на основі новітньої моделі адміністративно-правової охорони. Усі передумови для її створення викладено у вищенаведених висновках, нам залишається тільки сконцентруватися на положеннях у цій сфері ЄС і найбільш слушних доктринальних положеннях видатних вітчизняних учених-адміністративістів.

Згідно зі словником української мови «модель» – це зразок якогось нового виробу, взірцевий примірник чого-небудь, «моделювати» – це створювати модель чого-небудь [261, с. 213]. І хоча ця категорія раніше використовувалася переважно в точних науках, однак в останні десятиліття активно використовується в гуманітарних, зокрема в теорії державного управління країн-учасниць ЄС.

Зокрема в теорії публічного урядування загальновизнаними є щонайменше три загальновідомих моделі – «Old Public Management», «New Public Management» та «Good Governance». При цьому остання є найбільш бажаною і такою, що успішно втілюється в життя в країнах-учасницях ЄС. При цьому, на слушну думку О. Амосова, публічне адміністрування в Україні не

описується моделлю «Good Governance», яка відповідає найвищому розвитку соціально-економічної системи, характеризує соціально орієнтоване управління та визначає управління на розвинених демократичних засадах без урахування національної архетипіки. Навпаки, в нашій державі спостерігається існування моделей «Old Public Management» та «New Public Management», що визначається вітчизняною архетиповою парадигмою. Хоча архетипічні особливості зумовлюють необхідність упровадження державної політики шляхом збільшення самостійності регіонів у визначенні довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку регіону, у виборі засобів її реалізації, формування та забезпечення ефективного перерозподілу синтезованого капіталу регіону, формування доходів і видатків бюджету області органами регіонального управління, участі органів місцевого самоврядування, територіальних громад та залучення населення до процесів управління й вирішення соціально-економічних проблем розвитку, тобто всього того, що створює підґрунтя для формування моделі «Good Governance» в публічному адмініструванні [397].

З погляду міжнародного досвіду новітня модель адміністративно-правової охорони має базуватися на моделі «Good governance» – «Хороше врядування». Модель «Хороше врядування» використовується в міжнародній літературі розвитку, щоб описати, як державні установи проводять державні справи та керують державними ресурсами. Урядування – «процес прийняття рішень та процес, за допомогою якого рішення приймаються (або не виконуються)». При цьому термін «управління» може застосовуватися до корпоративного, міжнародного, державного та місцевого управління або до взаємодії між іншими секторами суспільства. На думку західних вчених, поняття «хороше врядування» насамперед виникає як модель для порівняння неефективних економік або політичних органів з життєздатною економікою та політичними органами. Концепція зосереджується на відповідальності урядів та керівних

органів для задоволення потреб мас, а не окремих груп у суспільстві. Оскільки країни, які часто називають найбільш успішними, – це західні ліберальні демократичні держави, зосереджені в Європі та Америці, стандарти доброго управління часто вимірюють інші державні інститути проти цих держав. Організації допомоги та влада розвинутих країн часто зосереджують значення поняття «хороше врядування» на наборі вимог, які відповідають порядку денного організації, і тому «хороше врядування» означає багато різних речей у багатьох різних контекстах [398].

Із цього переліку для нас найбільш цікавими є положення «хорошого врядування» у сфері уряду та органів місцевого самоврядування, хоча вони є тісно між собою пов'язаними, так як належне врядування органів виконавчої влади в центрі нерозривно пов'язані з рівнем і якістю автономного публічного управління на місцях. Вони обидва доповнюють один одного. При цьому вважається, що чим більший рівень автономії на місцях за відсутності зловживань з боку органів місцевого самоврядування, тим краще в цілому «хороше врядування» [399].

Таким чином, першим критерієм хорошого врядування уряду є рівень децентралізації публічного управління: чим більше адміністративних послуг й управлінської діяльності здійснюється якісно на місцях, тим краще врядування.

Іншим критерієм належного врядування є кінцевий результат у сфері публічного управління, рівень якості надання адміністративних послуг. Оскільки уряди виконують цілі, такі як надання суспільних благ своїм громадянам, немає кращого способу оцінити належне врядування, крім результатів, які саме вимагають громадяни, а саме такі, як безпека, здоров'я, освіта, якість води, примусове виконання рішень, захист права власності, охорона навколишнього середовища, можливість чесно і прозоро виразити своє пасивне й активне виборче право, мати та отримувати за це справедливу заробітну плату. Аналогічним чином належне врядування може бути наближено

до ефективного надання державних послуг, більш широкої участі в певних групах населення, як бідні та меншини, гарантії того, що громадяни мають можливість проводити перевірки та противаги уряду, створення та забезпечення дотримання норм захисту громадян та їх власності та існування незалежних судових систем [400].

Хороше врядування – це відповідальне ведення державних справ та управління державними ресурсами, що здійснюється в ЄС на основі 12 принципів хорошого врядування Ради Європи. Вони закріплені у Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, схваленого рішенням Комітету міністрів Ради Європи 2008 року й охоплюють такі питання, як етична поведінка, верховенство права, ефективність і прозорість, надійне фінансове управління та підзвітність. Центр експертизи розробив набір інструментів для надання допомоги місцевій владі, а в деяких випадках – і центральним органам влади, у виконанні цих принципів та, таким чином, надання кращих послуг громадянам. Європейська етикетка «Ефективність управління» (ELOGE) надається місцевим органам влади, які досягли високого загального рівня доброго управління, виміряного за відповідним еталоном [400].

Розкриємо основні принципи цієї когорти.

Принцип перший – «Справедлива поведінка виборів, представництво та участь» – полягає в тому, що місцеві вибори проводяться вільно та справедливо відповідно до міжнародних стандартів і національного законодавства та без будь-яких шахрайств. Громадяни перебувають у центрі громадської діяльності та беруть участь у чітко визначених шляхах у суспільному житті на місцевому рівні. Усі чоловіки та жінки можуть брати рішення у процесі прийняття рішень прямо або через законні проміжні органи, що представляють їхні інтереси. Така широка участь будується на свободі вираження, зборів і асоціацій. Усі голоси, зокрема найменш привілейовані та найбільш вразливі, чуються та враховуються при прийнятті рішень, зокрема й щодо розподілу ресурсів. Існує завжди чесна

спроба посередництва між різними законними інтересами та досягнення широкого консенсусу щодо того, що відповідає найкращим інтересам всієї спільноти та про те, як цього можна досягти. Рішення приймаються залежно від волі багатьох, а права й законні інтереси нечисленних поважаються [401].

Принцип другий – «Відповідність», згідно з яким завдання, правила, структура публічної адміністрації та процедури адаптовані до законних очікувань та потреб громадян. Публічні служби є доступними, а запити та скарги на них надходять упродовж розумного строку [402].

Принцип третій – «Ефективність та ефективно». Результати діяльності публічної адміністрації відповідають узгодженим цілям. Здійснюється найбільш можливе використання наявних ресурсів. Системи управління ефективною дозволяють оцінювати та підвищувати ефективність адміністративних послуг. Контроль проводиться з регулярними інтервалами для оцінки та підвищення ефективності [403].

Принцип четвертий – «Відкритість та прозорість» – рішення приймаються та виконуються відповідно до правил і правил. Існує загальнодоступний доступ до всієї інформації, яка не класифікується за чітко визначеними причинами, передбаченими законом (наприклад, захист приватності або забезпечення справедливості процедур закупівель). Інформація про рішення, реалізацію політики та результати стає доступною для громадськості таким чином, щоб вона могла ефективно виконувати та сприяти роботі місцевої влади [404].

Принцип п'ятий – «Верховенство права». Місцеві органи влади дотримуються закону та судових рішень. Правила та положення приймаються відповідно до процедур, передбачених законом, і застосовуються неупереджено.

Принцип шостий – «Етична поведінка». Для публічних чиновників громадське благо постає перед індивідуальними інтересами. Є ефективні заходи для запобігання та боротьби з усіма формами корупції. Конфлікти інтересів

оголошуються своєчасно, і залучені особи повинні утриматися від участі у відповідних рішеннях.

Принцип сьомий – «Компетенція та потенціал» – професійні навички тих, хто забезпечує управління, постійно підтримуються та зміцнюються, щоб поліпшити їх результати та вплив. Державні службовці мають мотивацію постійно вдосконалювати свою діяльність. Практичні методи та процедури створюються та використовуються для перетворення навичок на спроможність та отримання кращих результатів.

Принцип восьмий – «Інновації та відкритість до змін» – публічна адміністрація шукає нові та ефективні рішення проблем, а також переваги сучасних методів надання послуг. Існує готовність пілотувати й експериментувати з новими програмами та навчитися на досвіді інших. Клієнт, сприятливий для змін, створюється в інтересах досягнення кращих результатів.

Принцип дев'ятий – «Сталість та довгострокова орієнтація». Потреби майбутніх поколінь враховуються в поточній політиці. Стійкість громади постійно враховується. Рішення прагнуть усвідомити всі витрати, а не передавати проблеми і напруженість, будь то екологічні, структурні, фінансові, економічні або соціальні, для майбутніх поколінь. Існує широка та довгострокова перспектива майбутнього місцевої громади, а також почуття того, що потрібно для такого розвитку. Існує розуміння історичних, культурних та соціальних складнощів, в яких ця перспектива обґрунтована.

Принцип десятий – «Надійне фінансове управління». Плата не перевищує вартість наданих послуг і не зменшує попит надто, особливо у випадку важливих суспільних послуг. Пруденція спостерігається у фінансовому менеджменті, зокрема при укладанні та використанні кредитів, при оцінці ресурсів, доходів та резервів та при використанні виняткових доходів. Багатогалузеві бюджетні плани готуються з консультацією з громадськістю. Ризики належним чином оцінюються та управляються, зокрема шляхом

публікації консолідованих звітів та, у випадку партнерства між державним та приватним секторами, – шляхом реального розподілу ризиків. Місцеві органи влади беруть участь у заходах щодо міжмуніципальної солідарності, справедливого розподілу тягаря та пільг і зменшення ризиків (системи вирівнювання, міжмуніципального співробітництва, взаємного використання ризиків) [405; 406].

Принцип одинадцятий – «Права людини, культурне різноманіття та соціальна єдність». У межах сфери впливу місцевої влади права людини поважаються, захищаються та виконуються, і дискримінація за будь-якими підставами нівелюється. Культурне різноманіття трактується як актив, і постійні зусилля спрямовані на забезпечення того, щоб усі мали частку в місцевому співтоваристві, ототожнювалися з нею і не відчували себе виключеними. Сприяння соціальній єдності та інтеграції неблагополучних регіонів. Доступ до основних послуг зберігається, зокрема, для найбільш незахищених верств населення.

Принцип дванадцятий – «Підзвітність». Усі відповідальні особи, колективні та особисті, несуть відповідальність за свої рішення. Рішення повідомляються, пояснюються і можуть бути санкціоновані. Існують ефективні засоби правового захисту від недобросовісної адміністрації та дій місцевої влади, які порушують громадянські права [407].

Зрозуміло, що не всі з вищеперерахованих принципів є такими, що притаманні адміністративно-правовій охороні, однак частина з цих основоположних засад має бути трансформована в новітню модель такої охорони. Відповідно взявши за основу принципи хорошого врядування Ради Європи, сформуємо вихідні засадничі умови новітньої моделі адміністративно-правового регулювання:

– суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правову охорону, є широкими за своїм статусом: до них відносяться органи

державної влади, місцевого самоврядування, відповідні асоціації, які стають легальними шляхом виборів, що проводяться вільно та справедливо відповідно до міжнародних стандартів і національного законодавства та без будь-яких шахрайств, або призначаються обраними інституціями;

– публічна влада зобов'язана здійснювати адміністративно-правову охорону відповідно до адміністративних процедур, які якнайбільше відповідають потребам громадян. Відновлення порушених права має бути доступним і здійснюватися упродовж розумного строку;

– публічна адміністрація зобов'язана якнайбільш ефективно використовувати наданий їй для відношення порушених прав публічний ресурс;

– суб'єкти публічної влади періодично повинні перевірятися прозоро обраними органами і суспільством;

– рішення щодо відновлення порушених права осіб мають приймаються відкрито і прозоро, крім винятків, чітко прописаних законом: наприклад щодо захисту приватності або забезпечення справедливості процедур закупівель;

– при захисті прав, свобод і законних інтересів осіб публічна адміністрація має беззастережно виконувати рішення суддів, які набрали законної сили;

– посадові особи публічної адміністрації зобов'язані громадське благо ставити вище над індивідуальними інтересами, мають діяти ефективні заходи для запобігання та боротьби з усіма формами корупції, конфлікти інтересів оголошуються своєчасно, і залучені особи повинні утриматися від участі у відповідних рішеннях;

– при здійсненні адміністративно-правової охорони суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані постійно підвищувати свою компетентність та практичні навички, інноваційна діяльність у цій сфері стає провідною, і вона орієнтується на вирішення насамперед екологічних, структурних, фінансових, економічних або соціальних проблем майбутніх поколінь;

– при здійсненні адміністративно-правової охорони орган публічна адміністрації має брати участь у заходах щодо міжмуніципальної солідарності, справедливого розподілу тягаря та пільг і зменшення ризиків;

– при здійсненні адміністративно-правової охорони має враховуватися культурне різноманіття;

– посадові особи та органи публічної адміністрації мають нести відповідальність за неефективне забезпечення адміністративно-правової охорони, порушення прав, свобод чи законних інтересів осіб при її здійсненні.

У цілому треба зробити висновок, що виходячи із положень, принципів хорошого врядування Ради Європи, публічна адміністрація є зобов'язальною у сфері адміністративно-правової охорони ефективно здійснювати відновлення чи попередження порушення прав, свобод і законних інтересів невлadних фізичних і юридичних осіб.

Другою складовою новітньої моделі адміністративно-правової охорони є людиноцетристська теорія адміністративного права професора В. Авер'янова, яка в умовах сьогодення завдяки працям професора О. Мурашина практично стала загальною людиноцентристською теорією права України [408].

В. Авер'янов доводив (причому ці його думки прослідковуються ще з його праць середини 80-х років ХХ століття), що пошук адекватних відповідей на певні «виклики часу» стоїть перед адміністративним правом (далі – АП) як галузевою юридичною наукою і правовою галуззю в нових політико-ідеологічних і соціально-економічних умовах розвитку країни. Стисло зупинюсь на найбільш принципових питаннях. Перше і вихідне запитання зводиться до того, чи дійсно чинне на сьогодні українське АП потребує не просто часткового покращення, удосконалення, а саме реформування, і ще більше – «радикального» реформування, і яка його мета? Саме так, потрібне «радикальне» реформування, бо перегляду підлягають не дрібниці (деталі), не окремі інститути, а фундаментальні, основоположні засади АП, так звані

системоутворюючі елементи цієї галузі, тобто її цілі, принципи, предмет і метод, правові режими, система і структура галузі й т. ін. Головна ж мета реформування АП полягає в тому, щоб повернути адміністративному праву справжнє демократичне обличчя, подібне до того, яке ця галузь має нині в усіх розвинених країнах світу.

Фактично АП має бути орієнтоване на забезпечення максимально ефективної реалізації прав і інтересів людини та їх ефективний захист. Тоді як нині вітчизняне АП орієнтоване на задоволення інтересів держави, а фактично – апарату державного управління, тобто зрештою самих чиновників. Саме цим вітчизняна галузь суттєво відрізняється від стандартів АП європейських країн. І саме в цьому – дійсна сутність відмінності, яку ми маємо подолати за допомогою нової адміністративно-правової доктрини.

Інакше кажучи, для реформованого АП домінуючим повинен стати принцип «*Salus populi suprema lex*» («Благо народу – вищий закон»). Без цього, до речі, нашій країні шляху до Європейського Союзу немає. Адже без проєвропейської трансформації АП ми не зможемо формувати й інші важливі атрибути демократичної правової держави. Наприклад, можна навіть суто гіпотетично передбачити, що на цей час у нас в принципі не може існувати дійсно ефективної адміністративної юстиції. Адже ми не маємо справжнього АП, яке би базувалось на демократичних цінностях і стандартах верховенства права.

З першого запитання органічно випливає друге: чому чинне АП має подібним чином спотворену орієнтацію, тобто на інтереси держави, апарату управління, а не людини? Річ у тім, що в минулі часи АП використовувалось однозначно як форма і засіб державного управління. А державне управління об'єктивно спирається – особливо це було характерно за радянських часів, хоча значною мірою і виявляється дотепер – на так звану «державоцентристську»

ідеологію, в якій державницькі інтереси (так би мовити, «благо держави») превалюють над інтересами людини, а зрештою всього суспільства [409].

Майже всі вчені-адміністративісти взяли за основу ці положення геніального українського мислителя. Ми б хотіли зупинитися на положеннях щодо розвитку людинцентристської концепції адміністративного права професором Є. Курінним, який виділяє декілька тез стосовно перезавантаження процесу реформування вітчизняного адміністративного права. Перше, на що звертає увагу вчений, – це що правильність обраної людинцентристської стратегії реформування адміністративного права України підтверджується багаторічним досвідом більшості європейських країн і не потребує вироблення своєї принципової альтернативи, і навпаки – необхідно продовжити розпочате В. Авер'яновим «перезавантаження», розвиваючи та поглиблюючи відповідний творчий пошук з урахуванням особливостей української сучасності. Він пропонує оновлення адміністративного права України проводити у тривимірній системі соціальних координат – «людина», «суспільство», «державна» [410; 411; 412].

Упровадження тривимірної системи соціальних координат при оновленні адміністративного права України актуалізує проблему уточнення визначення суспільної сутності даної галузі, зміст якої походив би від таких ключових категорій, як «людина», «суспільство», «державна», та перебував би в органічному поєднанні з ними. Зважаючи на це, а також що адміністративне право відіграє роль домінуючої (провідної) галузі права у процесах нормативно-правового закріплення та реалізації державної (владної) політики у переважній більшості чинних соціальних систем, нова суспільна сутність цієї галузі права полягає в тому, що воно є правом забезпечення державної політики через діяльність публічних адміністрацій (скорочено – право забезпечення державної політики) [410; 411; 412].

Соціальне призначення (суспільна роль) оновленого українського адміністративного права – здійснення повної та своєчасної адміністративно-правової регламентації нормативно-правового закріплення та реалізації державної політики на основі об'єктивно існуючих суспільних потреб. Стратегічною метою цієї галузі права є забезпечення гарантованого поступального суспільного розвитку України та виведення її на найвищий рівень соціальної організації та функціонування, характерний для розвинутих європейських суспільств.

Для досягнення визначеної стратегічної мети адміністративного права необхідно щонайменше вирішити три основні його завдання. Перше – створити реальні умови для повної, всебічної та своєчасної позитивної реалізації (самореалізації) українських громадян у межах території власної держави. Друге – забезпечити прискорення процесів формування та функціонування повноцінного й дієвого (розгалуженої мережі інститутів) громадянського суспільства в Україні. Третє – підготувати оптимальну модель правової держави, складові якої були б спроможні не тільки продукувати затребувану та зрозумілу переважною більшістю громадян державну політику, а й ефективно реалізовувати її [413].

У цілому професор В. Авер'янов стверджував, що для вирішення наявних проблем правового регулювання державно-службових відносин в Україні та впровадження у вітчизняну практику європейського досвіду правового регулювання державної служби важливе значення має визначення пріоритетних напрямів розвитку законодавства про державну службу. На погляд мислителя, одним із ключових напрямів адміністративної реформи в Україні є реформування інституту державної служби. Основною метою реформи є насамперед упровадження в повсякденну практику діяльності вітчизняних державних службовців європейських стандартів належного урядування та

обслуговування громадян, а також формування високоефективного та професійного корпусу державних службовців-чиновників [410; 411; 412].

У рамках реалізації цих стандартів на державних службовців мають бути покладені завдання з аналізу та вироблення урядової політики, забезпечення реалізації затвердженої політики, зокрема розробка проектів нормативно-правових актів, управління публічними фінансами, надання публічних послуг, а також щоденне адміністративне обслуговування приватних осіб. Найпершим напрямком запровадження в Україні європейської системи організації державної служби є визнання цієї служби публічно-правовим інститутом та врегулювання усіх державно-службових відносин спеціальним законодавством про державну службу в межах публічного права. Наразі відмову від поширення трудового законодавства на державних службовців з метою забезпечення їх кращого правового захисту та професійності державної служби підтримує в Україні більшість фахівців-практиків.

Розмежування публічноправового та приватноправового регулювання державної служби в європейських країнах характеризується поділом державних службовців за їх правовим статусом на функціонерів (тобто чиновників, наділених владними повноваженнями) та інших службовців (найманих працівників органів публічної адміністрації). Також пропонується розмежувати політичні та адміністративні посади в центральних органах виконавчої влади. Необхідно, виходячи з того положення, що на політиків не поширюється законодавство про державну службу, передбачити докладне правове регулювання діяльності осіб на державних політичних посадах. Крім того від державних службовців відмежовуються працівники патронатних служб, створюваних державними політичними засобами.

Усе вищенаведене дасть змогу створити принципово новий тип взаємовідносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких – пріоритет прав і свобод людини, повага до особистості, висока культура

спілкування. Відтак це сприятиме наближенню реформованої галузі адміністративного права України до європейських принципів і стандартів та вимог євроінтеграційного процесу.

У свою чергу професор В. Колпаков визначив європейські стандарти адміністративного права, які є цікавими для нашої моделі. Учений визначає, що європейські принципи адміністративного права структуруються за такими групами: достовірність і передбачуваність (правова визначеність); відкритість і прозорість; підзвітність; результативність та ефективність. Кожна з цих груп включає сконцентровані за родовими ознаками конкретні принципи. Відкритість і прозорість у державній адміністрації служать двом конкретним цілям. По-перше, вони захищають державні інтереси, оскільки знижують імовірність несумлінного адміністрування та корупції, по-друге, слугують захисту прав громадян, оскільки вимагають інформування про підстави прийняття адміністративного рішення. Таким чином, вони допомагають зацікавленим особам здійснювати право на відшкодування шкоди допомогою оскарження рішення.

На думку вченого, пропонується вважати органічними складовими загального поняття «європейські принципи адміністративного права»: безпосередньо принципи європейського адміністративного права та принципи європейського адміністративного простору (ЄАП), які відображають результати процесів європейської адміністративної конвергенції та поглиблення європейської інтеграції в Європі (сер. XX ст. – поч. XXI ст.), зокрема щодо уніфікації та стандартизації діяльності публічних адміністрацій країн-членів ЄС. Європейські принципи адміністративного права є базовим підґрунтям детермінації, осмислення, запровадження у практику публічного адміністрування похідних від них стандартів (наприклад, забезпечення прав людини; публічної адміністрації; адміністративних послуг; публічної служби; адміністративної юстиції; громадських рухів і громадського контролю тощо).

Європейські стандарти щодо забезпечення прав людини – це загальновизнані принципи і норми міжнародного права, втілені в міжнародно-правових документах (універсальних, регіональних міжнародних договорах, документах недоговірного характеру, рішеннях міжнародних судів, зокрема Європейського суду з прав людини). Запровадження європейських стандартів адміністративного права у практику діяльності публічної адміністрації є запорукою розвитку правової держави і громадянського суспільства, утвердження верховенства права і закону, забезпечення ефективної охорони та захисту прав людини і громадянина. При цьому публічна адміністрація може розумітися у двох вимірах – інституціональному й функціональному. В інституціональному вимірі це система державних і недержавних (місцевого самоврядування) органів, які мають публічновладні повноваження, здійснюють управлінські функції, надають адміністративні послуги, забезпечують режим законності відповідно до своєї компетенції. Важливе місце в цій системі належить органам державної адміністрації. У функціональному вимірі це діяльність відповідних органів, конкретизована в діяльності їх службовців [413].

Європейська концепція державної адміністрації визнає ієрархічне делегування державних повноважень громадянам, які здійснюють діяльність у межах державної системи. Тому ці громадяни позиціонуються державними службовцями і носіями державних повноважень, а не просто працівниками державних установ. У цій ролі вони покликані забезпечити застосування стандартів адміністративного права в поточній діяльності державної адміністрації [413].

Стандартами надання адміністративних послуг визнано відкритість, прозорість і підзвітність, чітке нормативно-правове забезпечення, широкий спектр послуг, дружелюбність суб'єктів (працівників) надання послуг, достатню інформаційну забезпеченість, розширений режим роботи суб'єктів (працівників) надання послуг, короткий період очікування послуги, наявність «єдиного вікна»

для отримувачів послуг, якісність послуг. До стандартів забезпечення якості адміністративних послуг належать: відкритість, своєчасність, доступність, безоплатність, задоволення потреб громадян, гарантування індивідуальних прав. Упроваджуються різноманітні системи управління якістю надання послуг. Таким чином, надання адміністративних послуг безпосередньо спрямовано на підвищення якості життя громадян [413].

Отже, новітня модель адміністративно-правової охорони має увібрати в себе наступні найбільш слушні доктринальні положення видатних вітчизняних вчених-адміністративістів:

По-перше – це людиноцетристська концепція адміністративного права, сформована геніальним вченим професор В. Авер'яновим, яка завдяки працям професора О. Мурашина стала загальноправовим надбанням. Сутність її полягає в тому, що адміністративне право має бути орієнтоване не на задоволення інтересів держави (фактично – чиновників), а відображати принцип «*Salus populi suprema lex*» («Благо народу – вищий закон») – іншими словами, адміністративно право має якнайповніше забезпечувати права, свободи та законні інтереси невідних фізичних і юридичних осіб.

По-друге, адміністративне право відіграє провідну роль у системі адміністративно-правової охорони, оскільки воно є правом забезпечення державної політики через діяльність публічних адміністрацій, так як найпершим напрямом запровадження в Україні європейської системи організації державної служби є визнання цієї служби публічно-правовим інститутом та врегулювання всіх державно-службових відносин спеціальним законодавством про державну службу в межах публічного права.

По-третє – створити реальні умови для повного, всебічного та своєчасного позитивного відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина.

По-четверте, адміністративно-правова охорона має відповідати таким принципам: достовірність, правова визначеність, відкритість і прозорість, підзвітність, результативність та ефективність.

По-п'яте, стандартами надання адміністративних послуг у сфері адміністративно-правової охорони є відкритість, прозорість і підзвітність, чітке нормативно-правове забезпечення, широкий спектр послуг, дружелюбність суб'єктів (працівників) надання послуг, достатня інформаційна забезпеченість, розширений режим роботи суб'єктів (працівників) надання послуг, короткий період очікування послуги, наявність «єдиного вікна» для отримувачів послуг, якість послуг.

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати, що новітня модель адміністративно-правової охорони базується на таких чинниках:

1) виходячи із положень, «Принципів хорошого врядування» Ради Європи, публічна адміністрація є зобов'язальною у сфері адміністративно-правової охорони ефективно здійснювати відновлення чи попередження порушення прав, свобод і законних стресів невіддільних фізичних і юридичних осіб;

2) адміністративно-правова охорона здійснюється на трьох рівнях: у процесі правотворчості, коли приймаються законодавчі норми права; правозастосування, коли законодавчі норми права уточнюються, наповнюються конкретними адміністративними процедурами в процесі підзаконної правотворчості суб'єктів публічної адміністрації; правореалізації, як практичне втілення суб'єктами публічної адміністрації адміністративно-правових норм у життя суб'єктів адміністративного права з метою відновлення порушених прав, свобод чи законних інтересів фізичних та юридичних осіб;

3) виходячи з новітньої сервісної ролі публічної адміністрації, яка має забезпечувати права, свободи та законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб, публічний інтерес держави й суспільства, –

людиноцентристської теорії адміністративного права, у сфері адміністративно-правової охорони такий підхід характеризується тим, що публічна адміністрація зобов'язана: по-перше, сама не порушувати права, свободи та законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб; по-друге, попереджати посягання на них з боку інших осіб, якщо такі дії прямо віднесені законодавством до їх компетенції; по-третє, відновлювати порушені права, свободи та законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб самостійно, якщо публічна адміністрація наділена для цього державою відповідним ресурсом; по-четверте, вимагати відновлення їх особами, які завдали шкоду; по-п'яте, застосовувати заходи дисциплінарного впливу щодо підпорядкованих суб'єктів публічної адміністрації, які незадовільно або неналежно відновлюють права, свободи й законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб; по-шосте, створювати умови для притягнення (притягувати) до адміністративної відповідальності або інших видів відповідальності винних осіб; по-сьоме, забезпечувати публічний інтерес держави і суспільства в цій сфері в цілому;

4) позитивістка модель адміністративно-правової охорони полягає в тому, що суб'єкт публічної адміністрації є зв'язуючим чинником в адміністративно-правовому ланцюжку з трьох суб'єктів. Коли суб'єкт публічної адміністрації є зобов'язальним перед невіддільною особою, права якої порушені, і діяти щодо неї владно не може, він має надавати в цьому разі своєрідні посередницькі публічні функції; адміністративно владним щодо другого суб'єкта права, який порушив права, свободи чи законні інтереси першої особи, незалежно від його юридичної природи, публічно-правової чи приватно-правової, якого він має за допомогою наданої адміністративно-правової компетенції зобов'язати припинити протиправну поведінку щодо першої особи, відшкодувати завдані збитки та потерпіти адміністративне покарання.

Отже, новітня модель теорії адміністративно-правової охорони полягає у сукупності висновків, що відображають відносини і зв'язки між суб'єктами

публічної адміністрації та двома групами суб'єктів адміністративного права з різними юридичними властивостями (перші мають право вимагати від суб'єктів публічної адміністрації позитивних щодо себе дій, другі зобов'язані виконувати законні вимоги) у структурі людиноцентристської соціально-правової моделі.

5.2 Ефективність адміністративно-правової охорони

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 порушенні 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 [415].

Тим самим, на наше глибоке переконання, ефективність адміністративно-правової охорони є невід'ємним елементом теорії і практики такої охорони.

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 [416]. Згідно з тлумачним словником української мови «ефективний» – це той, який призводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект [261]

Класик західної правової думки Е. Алотт (анг. Anthony Allo) 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 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 [417].

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 [418].

Професор конституційного й адміністративного права з Нідерландів В. Воерманс 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 LELG здійснювалася в рамках підпрограми *Trías Eúropea* (2003-2015 рр.) Дослідницької програми «Забезпечення верховенства права у світі багаторівневих юрисдикцій» (далі – MLJ). *Trías Eúropea* розглянув інституційні відносини та баланс між офіційними повноваженнями у відносинах між Нідерландами та ЄС та інституціями ЄС. В останні роки (2009-2014 рр.) це дослідження продемонструвало, як проблеми в ЄС усе частіше вирішувалися чи зникають з використанням закону та, зокрема, транснаціонального права. Програма *Trías Eúropea* ілюструвала не тільки благословення посиленого ставлення до закону, але також виявило помилки, прогалини та дилеми в побудові багаторівневих юрисдикцій [419].

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 [420].

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» [421].

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 посиленні 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 [415]

Як вважає С. Жинкін, проблема ефективності реалізації права в суспільних відносинах виявляється пов'язаною не тільки з виявленням соціальних результатів дії норми права, але і з дослідженням тих соціальних умов, які викликали цю норму та її соціальне завдання. Найважливішими показниками ефективності норми (інституту) права є: а) відповідність безпосередньої соціальної мети законодавця об'єктивним потребам суспільства; б) оптимальність обраного масштабу поведінки для досягнення поставленої мети, можливість досягнення цієї мети юридичними засобами; в) відповідні засоби досягнення мети соціальної цінності очікуваного пропонованого соціального результату; г) мінімальність соціальних витрат за максимальності соціального результату; д) відповідність між реальним результатом дії норми і поставленої перед нею соціальною метою. Правові параметри ефективності обумовлюються низкою факторів: історичних аспектом; розвитком суспільних

відносин у співвідношенні з вимірюванням правової дійсності, економічного розвитку; умовами механізму правового регулювання.

Безумовно, цей перелік не є вичерпним, можна також вказати і на додаткові критерії, які будуть визначатися залежно від виду ефективності. У цілому вчений доходить висновків про наявність загальнообов'язкових і необхідних її критеріїв: наявність правового явища в правовій системі суспільства; відповідний рівень правової культури суспільства і рівень економічного розвитку; досконалість законодавця і механізм правозастосовчого органу; установлення адекватної мети існуючої реальності для досягнення співвідношення «мета-результат». Сучасні реалії суспільного розвитку вимагають переогляду основних теоретичних орієнтирів ефективності права, зокрема ефективності правозахисної діяльності держави. У цьому контексті особливого значення набуває правозахисна діяльність держави, тісно пов'язана з проблемою ефективності права в цілому. Питання про ефективність правозахисної діяльності держави пов'язане з проблемою захисту суб'єктивних прав і основних свобод людини і громадянина [422].

Якщо виходити з європейської традиції підходу до сутності права, а отже і проблем його ефективності, то методологічними засадами такого підходу є, по-перше, поняття волі особистості як абсолютного виразу права, а по-друге – погляд на кожне правове явище як на прояв певної соціальної доцільності. Обидві ці засади фактично є двома характеристиками єдиного нерозривного явища – правової дії, яка спрямована на певний соціальний результат. Щоб воля особистості могла стати реальністю, повинна існувати реальна сфера свободи особистості. Такою сферою є власність, тобто річ, що підкорена у своєму соціальному призначенні людській волі. З огляду на особистість, справжнє значення власності полягає не стільки в здатності задовольняти якісь потреби, скільки в тому, що вона надає особистості соціального змісту. Більше того, за висловом Гегеля, лише «у власності особистість виступає як розум».

Через особистість відносини власності наповнюють всю соціальну тканину суспільства і визначають стан суспільних відносин. Оскільки ці відносини відображають у найбільш суттєвій формі стан і напрямки соціального розвитку, то і соціальну ефективність права слід характеризувати насамперед з точки зору його впливу на регулювання відносин власності, соціальні наслідки й доцільність такого регулювання. Аналіз соціальної ефективності права буде тим фундаментальніший, чим органічніше він пов'язаний з власністю та формами її прояву. Однією з найбільш фундаментальних проблем соціальної ефективності права є проблема, по-перше, перетворення права у його видимість, а по-друге – урахування соціальних наслідків такого перетворення. Перетворення права завдяки діям окремих особистостей або їх спільнот у видимість права Гегель назвав неправом. Скористаємося і ми цим терміном.

Неправо виступає в трьох формах: неправо без наміру; його особливістю є те, що сам суб'єкт неправових дій – неправо, тобто видимість права, сприймає як право; обман; тут суб'єкт нібито правових дій знає їх правову видимість, а об'єкт сприймає ці дії як дійсне право; злочин, тобто дія, при якій і суб'єкт, і об'єкт сприймають її як неправову; при злочині немає навіть видимості права – і зв'язок з ним полягає лише в тому, що «автор» злочину своєю дією уже дав згоду на покарання відповідно до вимог права. Вплив неправу на загальну соціальну ефективність права завжди має негативну спрямованість. Тим самим право повинне забезпечувати не лише формальну, але й змістовну рівність у межах, визначених правом.

З точки зору соціальної ефективності права, тут впливають, принаймні, два висновки. Один із них полягає в тому, що право є соціально ефективним лише тоді, коли воно здатне чинити дієвий опір неправу. При цьому не тільки тоді, коли неправова дія уже відбулася, а й на тому етапі, коли така можливість лише зароджується. Тому цілком слушним було б оцінювати, наприклад, ефективність правових актів з огляду і на те, виникнення і розвиток яких

негативних соціальних процесів вони нейтралізували. Другий висновок можна сформулювати так: чим швидше і ефективніше право здатне подолати неправу, тим більш соціально надійним воно є. Другий висновок має особливе значення для соціальної та економічної сфер тих суспільств, у яких відбуваються фундаментальні трансформації. Слід особливо мати на увазі, що в періоди трансформацій неправу може виникати як наслідок відставання розвитку права від змін у соціально-економічній сфері [423].

На думку вчених соціології права, сутність і соціальне призначення права визначають співвідношення проблем розвитку права як суспільного інституту та його соціальної ефективності. Закономірності цього співвідношення можуть бути сформульовані таким чином:

– по-перше, соціальна ефективність по відношенню до права – це кінцева цільова категорія. Право існує не заради самого себе, а для забезпечення таких соціальних відносин, що сприйнятливі для суспільства і здатні втілити в життя соціально визнані інтереси особистостей, їх природних прав і свобод;

– по-друге, вимоги соціальної ефективності права мають пріоритет порівняно з оціночними критеріями самого права й одночасно мають по відношенню до цих критеріїв статус об'єктивних вимог. Саме цими вимогами повинна керуватися правова система;

– по-третє, суспільні зміни, що ведуть до нового підходу у призначенні права, неминуче супроводжуються відповідними змінами також у підході до соціальної ефективності права. Але ні за яких обставин це не може відмінити або принизити кінцевої інтегральної оцінки соціальної ефективності права – стану особистості в суспільстві, рівня реалізації її природних прав і свобод;

– по-четверте, соціальна ефективність права виступає як єдність змістовного, аналітичного та оціночного аспектів у підході до тих суспільних відносин, що залежать від функціонування права. Змістовний аспект соціальної ефективності права – це визначення тих конкретних соціальних відносин, на які

безпосередньо впливає правове втручання. Аналітичний аспект відповідає на питання про стан соціальних відносин, а оціночний дає відповідь про те, наскільки цей стан, ініційований правом, відповідає суспільним потребам і можливостям, потребам і соціальним вимогам особистостей;

– по-п'яте, соціальна ефективність права як соціальний феномен має лише її притаманні суспільні форми прояву. Ці форми визначають зміст і структуру як системи критеріїв соціальної ефективності права, так і її показників [421].

Як вважає Т. Лоскутов, соціальна ефективність права досягається через такі фактори: фаховий рівень суб'єктів правотворчості і правозастосування; морально-етичні цінності суб'єктів правотворчості і правозастосування; належну якість змісту (обґрунтованість, доцільність, економічність, соціальну корисність) нормативно-правового акта; уміле використання всього арсеналу технічних засобів і правил юридичної техніки; результативність роботи юридичних органів, стан юридичної практики; рівень правової свідомості та правової культури суб'єктів правотворчості і правозастосування; використання заходів примусу і відповідальності [424].

Таким чином, з погляду соціології права, ефективність адміністративно-правової охорони полягає в такому;

1) у загальній формі ефективність адміністративно-правової охорони, як соціальне явище, відбиває співвідношення між адміністративною діяльністю публічної адміністрації щодо попередження посягань і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та оціненими за різними критеріями наслідками такої діяльності;

2) об'єктами оцінки ефективності адміністративно-правової охорони є нематеріальні природні права людини (права на життя, здоров'я, свободу, безпеку) та матеріальні (насамперед право власності);

3) ефективність адміністративно-правової охорони описується через протидію публічної адміністрації неправу на трьох рівнях:

а) виявлення публічною адміністрацією (насамперед вченими й аналітиками права) в нормативно-правових актах положень, виконання яких по суті буде призводити до порушення прав, свобод і законних інтересів невідданих фізичних та юридичних осіб;

б) виявлення і попередження адміністративних схем шахрайств (обманів), які можуть з високою імовірністю призвести до порушення прав, свобод та законних інтересів невідданих фізичних та юридичних осіб;

в) фіксація, відновлення та притягнення винних у порушенні прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб до адміністративної відповідальності;

3) у цілому ефективність адміністративно-правової охорони можна сформулювати так: чим швидше і ефективніше публічна адміністрація на основі норм адміністративного права право здатна подолати три рівня визначеного вище неправа, тим більш соціально ефективним є їх адміністративна діяльність.

У свою чергу цікавою є точка зору професора В. Завальнюка, який визначає, що поняття ефективності права має бути наповнене антропологічним змістом. Ефективність права – це не ефективність державного законодавчого механізму й адміністративно-політичних реформ системи державного управління. Під ефективністю права слід розуміти насамперед ступінь духовної і матеріальної реалізації індивіда, яку забезпечує право у відповідному історико-культурному контексті. Людність як відповідність людини її соціальній природі дає можливість вважати її основоположною категорією, метапринципом права, який має стати основою антропоцентристської побудови права. Юридичною формою людності повинен стати принцип антропоцентризму – визнання людини, а не норми правового припису, суспільства або держави – центром правової реальності, навколо потреб і системи комунікацій якого обертається світ правових явищ. Вираз і задоволення

розумних («людяних») потреб людини повинні виступати основним критерієм оцінки ефективності дії права та діяльності держави [425].

Не заперечуючи думку вченого, що ефективність права має забезпечувати ступінь духовної і матеріальної реалізації прав індивіда у відповідному історико-культурному контексті, ми не можемо погодитися з ігноруванням ученим позитивістської складової ефективності права, а саме оцінки державного законодавчого механізму й діяльності системи державного управління.

Також не можна погодитися з поглядом на цю проблематику Г. Варданянц, який вважає, що не можна говорити про ефективність права, як не можна говорити про ефективність продукту. Право – це продукт, який покликаний вирішувати певні завдання, наприклад як автомобіль покликаний вирішити завдання переміщення з пункту А в пункт Б, так і право покликане вирішити проблему соціального синтезу (синергії) суспільства як комунікативного (соціального) простору. Так само як автомобіль може бути ефективним лише за виконання завдання, також і ефективність права оцінюється за ступенем «згуртованості» суспільства. При цьому автомобіль як явище – витвір технічного мистецтва; в русі він стикається з проблемою інтегрованості з дорожніми умовами і стає частиною загальної системи дорожнього руху; так само і право – на папері воно лише твір юридичного генія людини; і лише втілюючись у правовідносинах, цей твір стає частиною більш загальної нормативної системи [416].

На думку С. Жинкіна, у зв'язку з проблемою негативного впливу на ефективність правових норм інтересів різних управлінських груп є корисним використовувати досвід реалізації управлінських рішень, накопичений у науці управління. Тим самим ефективність норм права може бути проаналізована з позицій менеджменту в контексті управлінських рішень у цілому. До умов ефективності управлінських рішень відносяться: застосування наукових підходів до розробки рішень; вивчення впливу економічних законів на

ефективність рішення; забезпечення особи, що приймає рішення, якісною інформацією; застосування методів прогнозування, обґрунтування кожного рішення; структуризація проблеми і побудова певних цілей; забезпечення порівнянності варіантів рішень; забезпечення багатоваріантності рішень; правова обґрунтованість прийнятого рішення; розробка і функціонування системи мотивації рішення; наявність механізму реалізації рішення [426].

На думку професора В. Галуцька, адміністративно-правове регулювання, як і кожний конкретний вид суспільної діяльності, за своєю суттю і результатами має бути ефективним – у цьому полягає його призначення. Критерієм оцінювання ефективності адміністративно-правового регулювання є співвідношення його мети та реальних результатів. Проблема ефективності є основною проблемою функціонування будь-якого суспільного інституту, зокрема й адміністративного права. У своїй загальній формі ефективність як соціальне явище відображає співвідношення між людською діяльністю та її наслідками. З таким об'єктивним змістом ефективність є оціночною категорією.

Провідним чинником виявлення ефективності адміністративно-правових норм і практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації є громадська думка. Вона постає як вияв суспільної свідомості у формі надіндивідуальних суджень і установок, пов'язаних з оцінками певних суспільно значущих подій та явищ дійсності, пропозиціями вирішення або й вирішенням найрізноманітніших соціальних проблем. Оцінювання ефективності діяльності публічної адміністрації відбувається шляхом анкетування та опитування. В умовах сьогодення це стає інститутом здійснення постійного моніторингу громадської думки.

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 виділити 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.

Отже, ефективність адміністративно-правового регулювання полягає у вмінні публічної адміністрації якісно та своєчасно забезпечувати права, свободи й законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб. Критерієм оцінювання ефективності адміністративно-правового регулювання є ступінь досягнутої відповідності стандартів природних прав і свобод людини та громадянина реальному стану їх забезпечення; думка з цього приводу самих громадян [421, с. 230-232].

Виходячи з таких вихідних положень, ми можемо сформулювати особливості ефективності адміністративно-правової охорони:

1) 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;

2) 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;

3) визначено чотири рівні ефективності адміністративно-правової охорони: достатній, коли закладені в нормативно-правових актах завдання публічної адміністрації щодо відновлення порушених прав невідних осіб у цілому виконуються; недостатній, що характеризується досить 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 захист, незадоволеність громадян набуває значного соціально 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.

Отже, 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.

5.3 Міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони

Прагнення нашої країни досягти європейського правового, економічного та суспільного рівня постійно вимагає від законодавця повномасштабного реформування правової системи з урахуванням принципів і стандартів, що закріпилися та є дієвими на загальноєвропейському просторі. Проводячи реформи в державному управлінні, обов'язковим є врахування міжнародних та європейських стандартів, а також залучення позитивного досвіду судочинства іноземних держав. Дотримання правових стандартів є передумовою для інтеграції України в європейський правовий простір.

Актуальність обраного нами дослідження виявляється саме в тому, що в статті 3 Конституції України зазначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3) [42]. Отже, задекларувавши права і свободи людини як найвищу соціальну цінність, Конституція України приєдналася до європейського і світового бачення з даного твердження, закріпивши його як обов'язкове для держави, а також для кожного з учасників суспільних відносин окремо. Вказана вище стаття яскраво демонструє практичну діяльність держави та безпосередньо дію органів влади та посадових осіб, направленість на

функціонування держави в рамках затвердження, забезпечення та охорони прав і свобод людини – як головного обов'язку.

Як бачимо, саме конституційний принцип здійснення та охорони прав і свобод людини та громадянина в позитивному аспекті обмежує діяльність держави, тим самим прописуючи певні юридичні рамки дії для органів публічної влади та посадових осіб. Отже, діє відповідний механізм, ланки якого виконують прописані правові завдання та способи для реалізації та регулювання суспільних відносин відповідно до досліджуваної нами тематики. Одним із способів реалізації даних механізмів та виконання поставлених державою завдань є нормативно-правове регулювання суспільних відносин щодо адміністративно-правової охорони саме з урахуванням та допомогою регулятивних та охоронних норм адміністративного права.

Адміністративно-правова охорона складається з таких суспільно-важливих складових: попередження правопорушень; профілактика злочинності; відновлення прав та свобод, а також законних інтересів фізичних та юридичних осіб, що здійснюється за допомогою норм адміністративного права, включаючи застосування адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності; усунення перешкод для реалізації прав та законних інтересів; визнання та спір щодо відновлення порушених прав суб'єктів публічного адміністрування; встановлення санкцій за порушення досліджуваних норм; опосередковане та направлене застосування юридичних санкцій до порушника норм права.

Таким чином, дивлячись в реалії сьогодення, помічаємо, що висвітлені нами вище складові адміністративно-правової охорони є насправді болючими питаннями сьогодення, які щоденно на практиці постають практично перед усіма урядами західноєвропейських країн і потребують постійного негайного вирішення з урахуванням наявної ситуації. Для національного законодавства відповідний досвід корисний з точки зору можливості запровадження

апробованих механізмів діяльності публічної адміністрації та безпосереднього подальшого запровадження сучасних вимог і стандартів у галузі адміністративно-правової охорони.

Отже, саме сьогодні, проблема прав людини вийшла далеко за межі окремої держави, щоденно виникає необхідність у створенні універсальних міжнародно-правових стандартів, які також визнаються як основні права людини. Ці стандарти відображені у визначеній кількості важливих міжнародно-правових актів, що встановили загальнолюдські стандарти прав та інтересів особи, визначивши ту межу, за яку держава не може виходити.

Сучасне міжнародне право характеризується наявністю системи актів у сфері охорони прав людини, що складають законодавство, складовою частиною якого є п'ять різновидів документів:

1. Міжнародний білль про права людини, що містить перелік невід'ємних прав.
2. Угоди, які спрямовані на запобігання та покарання злочинів, що призводять до масових порушень прав людини (Конвенція про незастосування строку давності до воєнних злочинів проти людства від 26 жовтня 1968 р.).
3. Конвенції, націлені на захист груп населення, які потребують особливого піклування з боку держави (Конвенція про права дитини 1989 р.).
4. Конвенції, спрямовані на захист індивіда від зловживань з боку органів держави та посадових осіб (Женевські конвенції 1949 р. про захист жертв війни).
5. Міждержавні конференції з прав людини, що приймають заключні документи, обов'язкові для виконання державами-учасницями (Заключний документ Всесвітньої конференції з прав людини. – Відень, 1993 р.).

Міжнародні стандарти у сфері прав людини розвивалися та приймалися не одним днем, проте на даний час всі вони є дієвими, потрібними та поступово склалися в певну ієрархію і потребують ратифікації нашою державою. Спочатку

були закріплені лише парламентські й політичні права, потім – економічні та соціальні.

Таким чином, міжнародні стандарти у сфері прав людини складаються із сукупності принципів та норм, що встановлюють: по-перше, права та свободи людини в різноманітних сферах життєдіяльності; по-друге, обов'язки держави із забезпечення та дотримання прав людини без будь-якої дискримінації як у мирний час, так і у період збройних конфліктів; по-третє, загальні принципи природного права; по-четверте, відповідальність за злочинне порушення прав людини; по-п'яте, напрями розвитку та розширення сфери прав людини; по-шосте, напрями посилення контрольного механізму за виконанням державами взятих на себе зобов'язань у сфері прав людини.

З урахуванням здійсненої нами класифікації принципів кожна держава зобов'язується упорядкувати чинне законодавство, усувати наявні протиріччя та узгоджувати норми національного права з нормами міжнародного права, що означає відміну застарілих норм, ліквідацію прогалин у законодавстві та повне усунення колізій з міжнародно визнаними нормативно-правовими актами.

Проводячи власне дослідження, нами були виділені такі три взаємопов'язані європейські структурні рівні, що загалом є складовими для створення системи адміністративно-правової охорони:

- рівень формування національної політики в сфері адміністративно-правової охорони (профільне міністерство);
- рівень впровадження та контролю (державні інституції з функціями контролю – наприклад, Державна інспекція адміністративно-правової охорони прав і свобод в Німеччині, адміністративно-правова інспекція Латвії);
- рівень установ та організацій, у яких на практиці здійснюються заходи з адміністративно-правової охорони.

Далі в дослідженні визначимо деякі основні функції, притаманні структурним рівням системи адміністративно-правової охорони в країнах-членах ЄС у порівнянні з Україною.

Провідне місце у визначенні напрямів розвитку сфери адміністративно-правової охорони в країнах-учасниках ЄС посідає адміністрація або ж законодавчо визначене профільне міністерство, що відповідає за політику, розвиток, планування та координацію системи адміністративно-правової охорони. До функцій профільного міністерства, як головної організації в системі адміністративно-правової охорони, належать:

- розвиток національної політики щодо адміністративно-правової охорони та забезпечення її системного впровадження;
- розробка національних законодавчих актів з адміністративно-правової охорони та забезпечення їх відповідності законодавству ЄС і міжнародному законодавству в цій сфері;
- забезпечення процесів щодо розвитку адміністративно-правової охорони;
- забезпечення інформування населення та суспільства загалом щодо положень з адміністративно-правової охорони.

В Україні аналогічні функції виконує профільне міністерство за певним напрямом адміністративно-правової охорони певного виду прав. Одним із таких профільних міністерств є Міністерство юстиції та його складова – центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері адміністративно-правової охорони.

Як відомо, до визначення терміна «адміністративна юстиція» на сьогодні немає єдиного підходу. Зазначене словосполучення об'єднує в собі два поняття: «administratio» та «justitia». У перекладі з латини *administratio* означає «управління», «завідування», «керівництво»; *justitia* – «справедливість», «правосуддя», «судове відомство» [427, с. 115].

Проте, як зазначає в своєму дослідженні В. Нерсисянц, по суті мова йде про одне й те саме поняття – про справедливість, що включає в себе правосуддя (у вихідному значенні – судження по праву, у похідному значенні – судового вирішення спору з правом, справедливістю). І за змістом, і за етимологією *justitia* виходить з поняття права («*ius*»), що означає наявність в соціальному світі правового начала і виражає його правильність, імперативність та залежність від нього [428, с. 27].

Саме величезна кількість тлумачень цього давного терміна в юридичній літературі породила різні варіанти його вжитку. Відповідно в міжнародному правовому просторі сформувались три основні тенденції в розумінні адміністративної юстиції.

Досліджуючи наукові точки зору щодо тлумачення даного терміна як наших науковців, так і міжнародних учених, нижче наведемо три найбільш слушні для нас роз'яснення, а саме:

1) особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами [429, с. 47-48]. Розглядаючи даний підхід розуміємо, що відповідно до нього у поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами. Можна зробити висновок, що в даному випадку наголос зроблено на розумінні досліджуваного поняття як «справедливості». Отже, розуміємо, що справедливість при вирішенні спорів може бути забезпечена не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг громадян у сфері адміністративної діяльності;

2) самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління – тобто адміністративне судочинство [430, с. 27]. За нашим переконанням, такий підхід французького вченого є більш вузьким, оскільки до поняття адміністративної юстиції віднесено виключно судовий

порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою. З позиції саме цього розуміння наголос зроблено на розумінні терміна *justitia* як «правосуддя», що в загальному відображає положення сучасної правової доктрини, яка здійснюється виключно судами;

3) не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство [431, с. 42]. Цей підхід під адміністративною юстицією розуміє не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а лише те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами – окремими судами чи спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів, тобто обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції, до яких потрібно звертатися, щоб відстояти порушені права.

Більш детально систему органів публічної адміністрації щодо адміністративно-правової охорони в зарубіжних країнах розкрито у класифікації, що пропонується у спеціальній літературі. Вона розроблена на основі міжнародних конвенцій, які регулюють питання адміністративно-правової охорони по відповідному напрямку, формують джерело повноважень для національних органів публічної адміністрації і визначають основні завдання будь-якої системи певного підрозділу.

Отже, існують різні підстави класифікацій органів публічної влади або ж відповідних підрозділів, що знаходяться в їх підпорядкуванні. Розглянемо їх у подальшому дослідженні, насамперед вививши певну кваліфікацію:

Відповідно до обсягу повноважень, за нашим твердженням, їх можна поділити на:

1) загальні – системи, у яких інспектори мають широкі повноваження для вирішення багатьох питань, таких як зайнятість (наприклад, певні програми професійної підготовки), широкий спектр промислових відносин (вважаємо тут

сумісним врегулювання спорів), багато аспектів загальних умов праці (наприклад, включаючи проблеми заробітної плати), охорону праці, здоров'я та добробуту (наприклад, розслідування нещасних випадків, не обов'язково з метою покарання, а щодо виконання вимог компенсації працівниками);

2) спеціальні – системи, які переважно займаються однією з цих основних функцій (наприклад, трудової інспекції – як правило з питань охорони і гігієни праці та умов праці).

Залежно від владного органу, у підпорядкуванні якого перебуває орган публічної влади з адміністративно-правової охорони (центральне міністерство чи безпосередньо якийсь регіональний орган), а також залежно від методу здійснення управління діяльністю інспекції (маємо на увазі централізоване підпорядкування чи метод децентралізації) виокремимо такі органи публічної влади з адміністративно-правової охорони прав: загальна модель органу публічної влади. Структурні підрозділи такого органу завжди мають широке коло повноважень та охоплюють велике коло питань по різних видах адміністративно-правової охорони, включаючи різних суб'єктів, які можуть звернутися до них за відновленням порушеного прав або ж за консультацією з приводу тлумачення відповідної норми. Також органи даної категорії загалом на міжнародному рівні є вищими та центральними, тому всі інші підрозділи та категорії виведеної нами класифікації знаходяться в їх підпорядкуванні. Як приклад можна навести категорію підрозділів даної групи, що контролюють правильність розрахунку та виплати заробітної плати і соціальних виплат, виробничі відносини, здійснюючи функції примирення і навіть арбітражу.

Саме такі інспекції підпорядковані безпосередньо державним міністерствам і керуються з центру, але мають регіональну та муніципальну структури, маємо на увазі територіальні управління на місцях. Саме такі моделі існують у Франції, та в більшості франко- та іспаномовних країн, за виключенням Португалії та Іспанії. Також наше дослідження не оминуло й

розгляду діяльності так званого «Бюро трудових норм Японії», яке відповідає таким критеріям: прямого підпорядкування контролюючого органу міністерствам, а також централізованого управління, як і у деяких англомовних країнах Африки, наприклад, у Кенії. В силу того, що в даному випадку орган публічної влади (його підрозділ) підпорядковується безпосередньо міністерствам, обсяг його повноважень надзвичайно широкий [432].

Також яскравим прикладом адміністративно-правової охорони праці є Інспекція по здоров'ю та безпеці, що існує в Нідерландах, на неї покладено функції нагляду та контролю за дотриманням законодавства про охорону праці, що здійснює державний орган публічної адміністрації – на Інспекцію покладено завдання контролю над виконанням низки законів, що регламентують вимоги до забезпечення якості умов праці. У свою чергу це означає, що будучи державним або урядовим відомством, Інспекція діє як превентивна і репресивна структура з метою забезпечення дотримання національних правових вимог. Основними видами діяльності досліджуваної нами Інспекції є інспектування та розслідування. Моніторинг відповідності вимогам законодавства проводиться шляхом активних інспекцій, які готуються і проводяться в рамках національної політики країни.

Багато країн включають основні положення Декларації в своє базове законодавство. Саме її принципи лежать в основі багатьох пактів, конвенцій і договорів з прав людини, що укладені з 1948 року. Найбільш широкими обов'язковими угодами з прав людини, укладеними під егідою ООН, є Міжнародний пакт про цивільні і політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, що були задекларовані 16 грудня 1966 року. За дотриманням прийнятих пактів, конвенцій і договорів з прав людини спостерігає Верховний Комісаріат ООН з прав людини. Саме верховний комісар відряджає своїх посланців у різні країни світу для складання звітів про

дотримання прав людини на місцях. Якщо права не дотримуються, то в справу вступають трибунали [433].

Загальна декларація прав людини містила 30 статей, зміст яких був уточнений і розвинутий через інституції міжнародних угод, регіональних та національних конституцій та законів. «Міжнародний Білль про права людини» прийняла Генеральна Асамблея 1966 по затвердженні двох Міжнародних пактів: «Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права» та «Міжнародного пакту про громадянські і політичні права». Україна ратифікувала ці акти 1973 р. Те ж саме зробили понад сто інших країн світу і тим самим зобов'язалися привести своє національне законодавство відповідно до прописаних у пактах вимог. Міжнародно-правові акти отримали верховенство над внутрішнім законодавством. А це надало можливість громадянину, чиї політичні чи громадянські права порушені, звернутися за захистом безпосередньо до Комітету з прав людини при ООН, якщо він вичерпав можливості захисту, надані національним законодавством. Якщо ж певне право людини не отримало конституційного закріплення з боку держави, воно визнається таким на основі міжнародних актів [434].

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (офіційно – Європейська Конвенція з прав людини (ЄКПЛ)) була прийнята відповідно до Загальної декларації прав людини з метою додержання країнами-підписантами (учасниками Ради Європи) та забезпечення на своїй території прав та основоположних свобод людини. Україна ратифікувала Конвенцію 17 липня 1997 року (текст ратифіковано із заявами та застереженнями), і для нашої держави вона набула чинності 11 вересня того ж року. Тим самим Україна взяла зобов'язання привести своє законодавство до міжнародних стандартів, закріплених в Конвенції. Зокрема, цим має займатися Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. 1999 року Парламентська асамблея Ради Європи порушила питання про можливе припинення членства України в

РЄ через те, що країна не поспішала змінювати своє законодавство у сфері прав людини відповідно до прийнятих нею міжнародних пактів. У жовтні того ж року для вивчення ситуації в Україні приїхали представники РЄ, за результатами їхніх висновків застосування санкцій було відкладено [435].

Отже, міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони базуються, по-перше, на Загальній декларації прав людини та пактах. Європейський суд з прав людини передбачає як негативний (невтручання держави) обов'язок держави, так і позитивний (активні дії з боку держави) обов'язок. Негативний обов'язок полягає в тому, що суб'єкти владних повноваження не мають права втручатись у приватне та сімейне життя особи, а також порушувати право на повагу до особистого житла та кореспонденції особи. Проте слід вирізняти державне втручання, яке виходить за межі дії ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Позитивний обов'язок держави – це необхідність здійснення певних заходів, спрямованих на забезпечення реалізації прав, передбачених ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [435].

Аналізуючи ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, можна виділити такі складові особистої сфери життя: «приватне життя», «сімейне життя», «житло», «кореспонденція», «приватне життя людини».

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не розкриває змісту терміна «приватне життя», оскільки описує його як «термін з широким значенням, який не піддається визначенню» (рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пек проти Сполученого Королівства» 2003 р.). Проте, аналізуючи практику Європейського суду, можна зробити висновок, що повага до приватного життя передбачає невтручання держави та інших суб'єктів у прийняття людиною рішення щодо власного життя, а також що будь-яке втручання має бути виправданим. Обставини, що виправдовують таке втручання, наведено в п. 2 ст. 8 Конвенції про захист прав людини і

основоположних свобод. Приватне життя охоплюється територіальною, комунікативною, інформаційною та тілесною приватністю [436]. Територіальна приватність установлює правила втручання в особистий простір особи, наприклад житло або інше володіння даної особи. Загалом цей вид приватності встановлює правову межу для захисту свого житла або іншого володіння, забороняє проведення в ньому огляду або обшуку, крім випадків, коли наявне на це вмотивоване рішення суду, або інших випадків, передбачених Кримінально-процесуальним Кодексом України.

Комунікаційна приватність передбачає безпечну й конфіденційну передачу інформації від одної особи до іншої через будь який засіб зв'язку, таємницю листування, телефонних розмов та інших форм зв'язку. Втручання в комунікаційну приватність можливе лише на підставі судового рішення у випадках, які передбачені Кримінально-процесуальним Кодексом України. Інформаційна приватність полягає в захисті персональних даних особи, обмеженні доступу, обробки та використання їх іншими суб'єктами. Тілесна приватність передбачає фізичну недоторканність особи, що полягає в забороні будь-якого дотику до особи поза її волею, а також заподіяння їй тілесної шкоди, регулювання приватності речей, тестування фізичного стану. Поширеною є думка, що тілесна приватність – це право людини не піддаватись необґрунтованим арештам або затриманням [437].

Сімейне життя людини відповідно до тлумачення Європейським судом положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачає зв'язок між особами не лише на шлюбній основі, а й може означати інші сімейні та родинні зв'язки. Європейський суд з прав людини визнає існування таких видів сімей: біологічна (законна) сім'я; позашлюбна сім'я; адюльтерна сім'я; соціологічна сім'я [437].

Норми Конвенції насамперед захищають інтереси біологічної сім'ї, створеної згідно з національними особливостями. Термін «сімейне життя» може

поширюватись на відносини між нареченими, якщо вони достатньо давно встановлені. Поняття «сімейне життя» позначає також зв'язки між родичами. Це стосується насамперед відносин між батьками та дітьми (законними чи позашлюбними). Навіть якщо діти не живуть з батьками, між ними є зв'язок, який визначається як сімейне життя. Також воно охоплює зв'язки, які виникають між членами сім'ї, зокрема між братами і сестрами, батьками батьків та онуками, прабатьками й онуками, племінником і дядьком. Отже, гарантії ст.8 Конвенції щодо сімейного життя поширюються на: сім'ю, яка має юридичний статус, а також інші сімейні зв'язки; права подружжя; право на спілкування з родичами та близькими; установлення батьківства; позбавлення батьківських прав; відбирання дитини від батьків без позбавлення останніх батьківських прав; опіку та піклування [437].

Розглядаючи норми Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, розуміємо, що визначальною в досліджуваній нами тематиці є стаття, що визначає: «Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути піддано свавільному арешту чи триманню під вартою. Нікого не може бути позбавлено волі інакше, як на підставах і відповідно до такої процедури, які встановлено законом. Кожному заарештованому повідомляються при арешті причини його арешту в терміновому порядку повідомляється будь-яке пред'явлене йому обвинувачення. Кожна заарештована або затримана за кримінальним обвинуваченням особа в терміновому порядку доставляється до судді чи до іншої службової особи, якій належить за законом право здійснювати судову владу, і має право на судовий розгляд протягом розумного строку або на звільнення. Тримання під вартою осіб, які чекають судового розгляду, не має бути загальним правилом, але звільнення може ставитись у залежність від подання гарантій явки на суд, явки на судовий розгляд у будь-якій іншій його стадії і, в разі необхідності, явки для виконання вирок» [438].

Важливими є норми, що вказані в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, а також норми, які задекларовано в договорах ООН з прав людини. Одним із них є Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, норми якої наголошують, що держави-учасниці осуджують расову дискримінацію і зобов'язуються всіма можливими способами проводити політику ліквідації всіх форм расової дискримінації і сприяти взаєморозумінню між усіма расами з визначеною цим міжнародним нормативно-правовим актом метою: «кожна Держава-учасниця зобов'язується не чинити щодо осіб, груп або установ будь-яких актів чи дій, пов'язаних з расовою дискримінацією, і гарантувати, що всі державні органи і державні установи, як національні, так і місцеві, діятимуть відповідно до цього зобов'язання» [438].

Особливим нормативно-правовим актом міжнародного вжитку є Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Вважаємо цей документ особливим, саме тому що він покликаний захищати та охороняти права самої вразливої групи населення будь-якої країни. Для цілей цієї Конвенції поняття «дискримінація щодо жінок» означає будь-яке розрізнення, виняток або обмеження за ознакою статі, спрямовані на ослаблення чи зведення нанівець визнання, користування або здійснення жінками, незалежно від їхнього сімейного стану, на основі рівноправності чоловіків і жінок, прав людини та основних свобод у політичній, економічній, соціальній, культурній, громадській або будь-якій іншій галузі [439].

За нормами цієї конвенції робимо висновок, що держави, які є її сторонами, засуджують дискримінацію щодо жінок в усіх їх формах, погоджуються негайно всіма відповідними заходами здійснювати політику ліквідації дискримінації щодо жінок і з цією метою зобов'язуються першочергово включити принцип рівноправності чоловіків і жінок у свої національні конституції або інше відповідне законодавство, якщо цього ще не

було зроблено, та забезпечити за допомогою закону й інших відповідних заходів практичне здійснення цього принципу [439].

Держави-сторони вживають в усіх галузях, і зокрема в політичній, соціальній, економічній і культурній, усіх відповідних заходів, включаючи законодавчі, щодо забезпечення всебічного розвитку та прогресу жінок, з тим щоб гарантувати їм здійснення і користування правами людини та основними свободами на основі рівності з чоловіками [439].

Також обов'язковими нормативно-правовими документами, що ратифіковані Україною, є Конвенція про права дитини, Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей. Не можемо обійти увагою Конвенцію про права інвалідів, яка також є міжнародним документом, який ще раз підтверджує важливість адміністративно-правової охорони прав людей з певними обмеженнями та проголошує, що держави мають спонукати суспільство законодавчою базою та політичною спрямованістю на прийняття участі в заохоченні, захисті й забезпеченні повного й рівного здійснення всіма особами з інвалідністю всіх прав людини й основоположних свобод, а також у заохоченні поважання притаманного їм достоїнства. Щодо осіб з інвалідністю визначено, що це особи зі стійкими фізичними, психічними, інтелектуальними або сенсорними порушеннями, яким різні бар'єри можуть заважати їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими [440].

Отже, постійна, скажімо навіть щоденна, глобалізація світового господарства, зростання масштабів економічної експансії ТНК, подальший прогрес у розвитку електронних засобів зв'язку, а також інтернаціоналізація науки обумовлюють необхідність гармонізації стандартів охорони прав інтелектуальної власності на різних рівнях [441].

Більшість країн світу сьогодні здійснюють торгіву політику в рамках норм і правил СОТ. Основною вимогою вступу до цієї організації (це стосуються й України) є гармонізація національного законодавства з

положеннями угод СОТ, і передусім угоди ТРІПС, яка є всеосяжною багатосторонньою угодою з інтелектуальної власності. Угода ТРІПС має гармонізуючий вплив на стандарти охорони прав інтелектуальної власності в усіх країнах світу. Крім того вона вперше включає інтелектуальну власність у контекст світової торгівлі та пов'язаних з нею глобальних проблем. Цілі гармонізації національних законодавств із міжнародними нормами сформульовані, насамперед, у системі угод ВОІВ, а також в угодах ТРІПС. На національному рівні вона сприяє законодавчому забезпеченню одного з найважливіших прав людини – права на результати інтелектуальної діяльності; підвищенню рівня охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності при балансі інтересів правовласників і суспільства; забезпеченню збереження й примноження інтелектуального потенціалу; зміцненню зв'язків між інтелектуальною власністю, з одної боку, та міжнародною торгівлею та змінами в галузі економіки, культури та техніки – з іншого [441].

Відповідно до статті 4 адміністративних домовленостей щодо охорони інформації з обмеженим доступом між урядом України та організацією північноатлантичного договору угоди про безпеку та адміністративні домовленості, що стосуються охорони та поводження з інформацією з обмеженим доступом, обмін якою здійснюється між країнами, погоджено з урахуванням національного законодавства України у сфері охорони та поводження з інформацією з обмеженим доступом і мінімальних стандартів безпеки, затверджених у документі «Політика безпеки НАТО», а також її підтримуючих директивах. Положення цих Домовленостей застосовуються до всіх видів діяльності, пов'язаної з обміном інформацією з обмеженим доступом між Україною та НАТО. Ці Домовленості поширюються на всю інформацію України зі ступенями обмеження доступу «Для службового користування», «Таємно», «Цілковито таємно» та інформацію НАТО зі ступенями обмеження

доступу NATO RESTRICTED, NATO CONFIDENTIAL, NATO SECRET [442; 443].

Отже, звертаючись до положень Загальної декларації прав людини, хочемо зробити акцент на тих її положеннях, у яких визначається, що права людини охоронялися силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії та гноблення, що всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на рівний їх захист законом. Саме на Європейському континенті Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод є не просто провідним міждержавним нормативно-правовим актом, який захищає права і свободи людини і громадянина, – її положення є міжнародними нормами права прямої дії, захищені від порушень ефективно діючим наддержавним судовим органом – Європейським судом з прав людини.

На основі зробленого нами аналізу Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод сформовано стандарти прав, свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правової охорони, а саме: публічна адміністрація зобов'язана поважати права людини, а органи виконавчої влади і місцевого самоврядування мають у силу своєї компетенції гарантувати відновлення прав, свобод і законних інтересів усіх, хто перебуває під їх захистом; кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом; публічна адміністрація має поважати право приватного і сімейного життя особи; кожен, чий права та свободи було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в адміністративному порядку, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження; під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує існуванню нації, держава може вживати заходів щодо обмеження певних прав і свобод, однак виключно в тих межах, яких вимагає «гострота становища».

5.4 Удосконалення законодавства у сфері адміністративно-правової охорони

Різноманітні сфери суспільного життя, блага для людини, права і свободи людини і громадянина потребують відповідної законодавчої бази, яка б ефективно сприяла потребам новітньої моделі адміністративно-правової охорони.

Проблем у даному контексті досить багато, адже яку сферу суспільного життя не візьми – чи охорона державного кордону, чи медична реформа, чи пенсійна реформа – скрізь нормативно-правова база потребує удосконалення та не в повній мірі відповідає проблемам сучасності.

У цьому підрозділі монографічного дослідження ми на основі матеріалу, який аналізувався в інших частинах роботи, пропонуємо основні аспекти удосконалення законодавства в сфері адміністративно-правової охорони, запропонуємо концептуальні засади щодо змін і доповнень до чинного законодавства, а також деякі конкретні положення стосовно підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації, яка здійснює відновлення (чи попередження посягання) прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб за допомогою адміністративного інструментарію.

У країнах Європейського Союзу до основних джерел адміністративного права відносять три кодекси:

- 1) Адміністративно-процедурний, що врегульовує суспільні відносини між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління;
- 2) Кодекс про адміністративні проступки;
- 3) Кодекс адміністративного судочинства. Ця тріада забезпечує комплексне публічне забезпечення прав і свобод людини та громадянина на всіх етапах взаємодії з публічною адміністрацією: під час звернення фізичних і

юридичних осіб до публічної адміністрації за наданням сервісних адміністративних послуг; притягнення винних у порушенні прав, свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави до адміністративної відповідальності; захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень у системі адміністративного судочинства [444, с. 106].

В. Галуцько зазначає, що основні джерела адміністративного права України продовжують перебувати у перехідному стані:

1) чинний КУпАП, прийнятий ще 7 грудня 1984 р., вимагає вже не доповнень, а заміни на концептуально новий, який має бути системно побудований на новій конституційно-правовій базі;

2) до сьогодні проект Закону України «Адміністративно-процедурний кодекс України» Верховною Радою України не прийнято;

3) КАСУ майже повністю відповідає вимогам правової демократичної держави, але побудована на його основі система адміністративного судочинства продовжує переживати період становлення;

4) потребує розробки і прийняття «Кодекс правил етичної поведінки суб'єктів владних повноважень» [444, с. 106].

З проголошенням Акта незалежності України, з побудовою демократичного суспільства перед державою виникла необхідність повного забезпечення прав і свобод людини. Держава розпочала послідовну та цілеспрямовану діяльність по розробці та прийняттю нової законодавчої бази, яка відповідала б сучасним світовим стандартам в цій галузі. Це насамперед необхідно для встановлення гармонійного миру та захисту прав кожної людини. Слід зазначити, що чинна сьогодні в Україні правова база значною мірою відповідає цим потребам. Це пов'язано насамперед з тим, що Україна

приєдналася до значної більшості міжнародно-правових документів, які регламентують питання дотриманням прав людини [445, с. 3].

Завдяки цьому сьогодні в Україні питання прав людини можуть розглядатися на трьох рівнях: національний чи «домашній» рівень (українська юридична система та спеціальні комісії, які покликані займатися проблемами прав людини); регіональний рівень (європейська юридична система, європейські правозахисні органи); міжнародний рівень (організації ООН, приєднані структури та інші міжнародні суди та комісії) [445, с. 3].

І хоча міжнародні стандарти адміністративної-правової охорони в цілому знаходяться на достатньому рівні, але все ж національне законодавство потребує систематичного покращення в цій сфері.

Законність – це передусім прогресивне суспільно-правове явище, яке покликано сприяти суспільному прогресу, реалізації загальнолюдських цінностей і стандартів демократичної, правової держави. Вона є провідним засобом здійснення народом України суверенітету безпосередньо і через діяльність органів публічної влади; сукупністю вимог, пов'язаних із забезпеченням безперечного авторитету закону в державі, всебічним і повним виконанням усіма суб'єктами права його положень. Законність у нормотворчому аспекті містить ідеї, по-перше, про верховенство (вищу юридичну силу) положень закону щодо норм усіх інших правових актів; по-друге, про зумовленість положеннями законів кола суб'єктів нормотворчих повноважень в нашій державі, форм і меж відповідної їх діяльності; по-третє, про обов'язок держави організувати всебічну й повну реалізацію даних вимог у процесі провадження правотворчої діяльності [446, с. 175]

Грунтом для утвердження законності в Україні може бути тільки розвинуте, достатнім чином систематизоване законодавство. Для досягнення бажаного рівня правового порядку в державі закони мають не лише відповідати об'єктивним потребам суспільного розвитку, а й мають бути узгоджені між

собою, юридично й технічно докладні, містити чіткі, зрозумілі й однозначні формулювання. При їх підготовці необхідно використовувати сучасний інструментарій юридичної техніки, провадити комплексні наукові експертизи законопроектів [446, с. 175].

Закон є винятковою підставою для здійснення підзаконного правового регулювання в державно виконавчо-розпорядчими органами (їх посадовими особами). Ідея верховенства закону є фундаментальною складовою принципу законності, наріжним каменем існування правової держави, діяльності її органів [446, с.176].

Класифікувати нормативно-правові акти, які визначають основні положення за змістом адміністративно-правової охорони, можна таким чином:

1) так звані «чисті» закони, в яких яскраво виражений предмет охорони (навіть вбачається іноді в назві), – наприклад, «Про охорону дитинства», «Про охорону праці», «Про охорону навколишнього природного середовища» та інші;

2) закони щодо ратифікації угод та приєднання до міжнародних конвенцій;

3) закони щодо внесення змін до вже існуючих, наприклад: закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель», «Про внесення змін до Закону України «Про Національний банк України» щодо охорони цінностей та об'єктів Національного банку України» та багато інших.

Наступним критерієм класифікації є наявність окреслення предмета адміністративно-правової охорони в цих нормативно-правових актах:

1) у деяких він визначається чітко, наприклад: «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про охорону прав на сорти рослин»;

2) у деяких перебуває в межах об'єкта, наприклад: «Основи законодавства України про охорону здоров'я»;

3) у деяких треба звертатися до інших нормативно-правових актів, щоб визначити предмет адміністративно-правової охорони, наприклад: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель».

Удосконалення законодавства щодо адміністративно-правової охорони в деяких сферах суспільного життя має відбуватися комплексно та багатовекторно за такими напрямками:

1) удосконалення законодавства в сфері адміністративно-правової охорони державного кордону:

1.1) у даному випадку дуже важливе значення мають засади щодо підвищення ефективності виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону стосовно організаційно-правових аспектів обробки прикордонної інформації та біометричних даних осіб відповідно до стандартів ЄС, лібералізації перетину та створення спільних пунктів контролю на західному кордоні України та посилення режиму перетину державного кордону з боку країни-агресора Росії та тимчасово окупованих територій;

1.2) порушуючи проблему вдосконалення виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації у сфері охорони державного кордону стосовно створення єдиного прикордонного простору ЄС (країн-учасниць та асоційованих держав), пропонується така дієва система: 1) створення у пунктах пропуску через державний кордон відповідних систем з обробки інформації про осіб, які перетинають український кордон, що має бути інтегрований з відповідними країнами-учасницями ЄС; 2) запровадження новітніх технологій, що дозволяють здійснювати біометричну перевірку паспортів та інших документів у швидкому й зручному для громадян режимі; 3) запровадження для паспортів громадян більш складних захисних елементів з метою їх захисту від підробок і швидкості обробки інформації; 4) модернізація системи

автоматизованої ідентифікації іноземців та осіб без громадянства, яким уже було відмовлено у праві в'їзду в Україну; 5) лібералізація перетину та створення спільних пунктів контролю на західному кордоні України; 6) посилення режиму перетину державного кордону з боку країни-агресора Росії та тимчасово окупованих територій;

2) удосконалення законодавства в сфері адміністративно-правової охорони здоров'я:

2.1) адміністративно-правова охорона здоров'я в Україні потребує комплексного підходу, зміни в суспільстві; щодо цього важливого напрямку, від якого залежить майбутнє нашої нації, потребують рішучих кроків з боку влади щодо всієї системи медичного забезпечення, реформування процесу надання медичних послуг, проведення так званої «медичної реформи», про яку вже так давно говорять, введення страхової медицини, зміни законодавства в цій сфері тощо;

2.2) для України найбільш слушною є бюджетно- страхова концепція охорони здоров'я, згідно з якою фінансування відбувається за рахунок коштів страхових фондів (60-70%) та коштів державного і місцевих бюджетів, а адміністративно-правовими аспектами її забезпечення є питання соціального медичного страхування, справедливого розподілу державних і комунальних коштів, виділених на охорону здоров'я, моніторинг та аналіз здоров'я, питання доступності й ефективності невідкладної медичної допомоги;

3) удосконалення законодавства в сфері адміністративно-правової охорони інформаційних мереж:

3.1) в умовах гібридної війни, невід'ємною складовою якої є пропаганда так званого «Руського миру», що здійснюється через соціальні, пошукові інтернет-системи, держава має право виключно за судовим рішенням слідчого судді тимчасово, як запобіжний захід, чи за рішенням адміністративного суду постійно, за поданням спеціального суб'єкта публічної адміністрації блокувати

чи обмежувати доступ до окремих інтернет-ресурсів, які становлять небезпеку для держави й народу України;

3.2) під час постійних атак зловмисників на інформаційні ресурси, з метою виявлення таємної та конфіденційної інформації, отримання викупу, інтернет-хуліганства значно збільшується роль спеціальних суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють охорону державних і важливої інфраструктури об'єктів;

3.3) окремо піднято проблему пропаганди так званого «Руського миру», що здійснюється через деякі соціальні й пошукові системи. У цьому аспекті слід зазначити, що держава має право блокувати чи обмежувати доступ до окремих інтернет-ресурсів, які становлять небезпеку для держави й народу України в цілому. Хоча в даному аспекті слід підкреслити, що такі заходи обмеження мають здійснюватися виключно за судовим рішенням слідчого судді – тимчасово, як запобіжний захід, чи за рішенням адміністративного суду постійно, чи на певний період. І в першому, і в другому випадку подання на припинення функціонування небезпечного інтернет-ресурсу має подавати спеціальний суб'єкт владних повноважень (СБУ);

4) удосконалення законодавства в сфері адміністративно-правової охорони культурної спадщини:

4.1) адміністративна відповідальність за порушення законодавства про охорону територій історико-культурного значення – це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів, що виявляється в застосуванні ними з додержанням установленої процедури заходів адміністративного примусу, які містяться в адміністративно-правових санкціях, до фізичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень у сфері охорони земель з наявністю на ній об'єктів історико-культурної спадщини;

4.2) система охорони історичної та культурної спадщини потребує більшої уваги з боку суб'єктів публічної адміністрації, оскільки успадковані від попередніх поколінь стародавні рукописи, архітектурні об'єкти й артефакти мають насамперед нематеріальну цінність і є джерелом натхнення в розбудові правової держави, що базується на стародавніх демократичних та історичних традиціях нашого народу. Зміни, що відбуваються в сучасному українському суспільстві вказують на те, що сучасні норми адміністративної відповідальності є недостатньо ефективними та не повною мірою продуманими, а система охорони культурної спадщини потребує вдосконалення для подальшого втілення в життя;

4.3) у сучасній нормативно-правовій базі, яка стосується адміністративно-правової охорони культурної спадщини, належним чином прописано засади такої охорони, але не визначено ефективного механізму їх утілення в правореалізацію. Відповідно існує необхідність розвитку спеціальних аспектів механізму такої охорони, зокрема притягнення винних до адміністративної відповідальності;

4.4) система охорони культурної спадщини потребує не тільки вдосконалення підзаконної правотворчості та організаційно-правових засад правореалізації спеціальної публічної адміністрації, але й змін і доповнень до законів. Для виконання зазначеного пропонується доповнити КУпАП статтею 92-1 «Невжиття власником (орендарем земельної ділянки) заходів щодо охорони і використання пам'яток історії та культури», яка б установлювала адміністративну відповідальність з розвитку положень Конституції України, що «власність зобов'язує». Власник (орендар земельної ділянки) мусить вживати заходів щодо охорони і використання пам'яток історії та культури, здійснювати активні дії щодо недопущення їх знищення, пошкодження, недопущення незаконних розкопок;

5) удосконалення законодавства в сфері адміністративно-правової охорони довкілля;

5.1) адміністративно-правову охорону довкілля, окрім Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» складає низка галузевих кодексів – це і Водний, і Лісовий, і Кодекс України про надра та інші. Ми можемо підсумувати, що норми, які регулюють суспільні відносини в сфері адміністративно-правової охорони довкілля, розпорошені по різноманітних нормативно-правових актах. Можливо, у подальшому слід було б прийняти Кодекс законів України про довкілля, окремий розділ якого доцільно приділити саме питанням відповідальності за правопорушення в сфері довкілля;

5.2) на сучасному етапі розвитку нашої держави слід більше уваги приділяти проблематиці запровадження загальнообов'язкового проведення екологічного аудиту та екологічної експертизи, покращення системи екологічного моніторингу, в цих аспектах ми погоджуємося з ученими в галузі адміністративного права, які пропонують такі, досить слушні рішення в сфері адміністративно-правової охорони довкілля;

5.3) звертаючись до міжнародних норм у сфері охорони довкілля, слід констатувати, що сьогодні можна говорити лише про існування загального принципу міжнародної відповідальності за екологічну шкоду і деякі договірні норми, що регулюють окремі аспекти такої відповідальності. Міжнародна відповідальність держави у сфері охорони довкілля – це реалізація в рамках міжнародних охоронних правовідносин, добровільно взятих на себе державою зобов'язань у формі міжнародного договору, зазнавання державного примусу у вигляді певних обмежень, політичного, матеріального й нематеріального характеру і права потерпілої держави, застосування цих обмежень з метою відновлення знищених природних ресурсів і недопущення таких діянь у майбутньому. Вагомим досягненням у цій сфері стала б кодифікація, розроблення й ухвалення зведеного нормативно-правового акта, що системно й

вичерпно регулює аналізовану сферу суспільних відносин – на рівні міжгалузевого утворення – прийняття Кодексу законів України про довкілля;

5.4) законодавство у сфері адміністративно-правової охорони довкілля – це система норм адміністративного права, зовнішнім виразом яких є Конституція, інші закони України та підзаконні нормативно-правові акти екологоохоронних і загальних суб'єктів публічної адміністрації, які визначають засади та адміністративний інструментарій щодо недопущення порушення та сприяння відновленню природних ресурсів, а також притягнення винних до адміністративної відповідальності;

5.5) державній владі України слід більше уваги приділяти проблематиці запровадження загальнообов'язкового проведення екологічного аудиту та екологічної експертизи, покращення системи екологічного моніторингу, у цих аспектах ми погоджуємося з ученими в галузі адміністративного права, які пропонують такі досить слушні рішення у сфері адміністративно-правової охорони довкілля. Наочним і слушним чинником такого підходу є ухвалення Верховною Радою України Закону України від 23.05.2017 № 2059-VIII «Про оцінку впливу на довкілля», який встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання й відтворення природних ресурсів.

Слід зазначити, що такий провідний інститут права, як «адміністративно-правова охорона», вимагає комплексного системного реформування на законодавчому рівні. Для того щоб нова людиноцетристська модель адміністративно-правової охорони запрацювала, передусім потрібно удосконалити законодавчу модель основних джерел адміністративного права (Кодекс адміністративних процедур, Кодекс України про адміністративні проступки, Кодекс адміністративного судочинства).

Надалі вже будуть потрібні зміни й доповнення до спеціальних законів, які встановлюватимуть ефективний адміністративний інструментарій щодо попередження і відновлення порушених цінностей громадян України в різних сферах суспільного життя, зокрема стосовно захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина; державного суверенітету України, захисту Вітчизни, державних символів і державного кордону; економічних, соціальних інтересів і трудових прав громадян; захисту суб'єктів права власності, права інтелектуальної власності, землі; охорони прав національних меншин, пам'яток культури та історії. А це десятки законів, деякі з яких мають (будуть мати) статус кодексів.

Первинним у цій сфері мав би стати Адміністративний процедурний кодекс, що має сконцентрувати в собі стадії провадження, етапи та адміністративні дії публічної адміністрації в більшості типових ситуацій стосовно отримання фізичними і юридичними особами адміністративних послуг, відновлення порушених прав у різних сферах суспільного життя за однією адміністративною процедурою. Однак для його прийняття не вистачає політичної волі, оскільки чинна влада незалежно від політичного забарвлення постійно підтримує корпоративний інтерес певних контрольованих нею органів виконавчої влади, а не загальний публічний інтерес держави. Іншими словами, владі вигідними є складні, непрозорі, розрізнені адміністративні процедури відновлення порушених прав фізичних і юридичних осіб у різних сферах суспільного життя. Це є неприпустимим і це слід виправляти. Політики при владі мають приймати такі закони, які були б вигідні опозиції, оскільки влада й опозиція у нас класично обмінюються місцями кожні чотири-десять років.

Провідною вимогою при втіленні в юридичне життя розробленої теорії адміністративно-правової охорони є прийняття Верховною Радою Кодексу України про адміністративні проступки, оскільки застарілий як за змістом, так і своєю сутністю Кодекс України про адміністративні проступки, що був

прийнятий 1984 р., не відповідає вимогам людиноцентристської теорії адміністративного права.

У проєкті нового Кодексу України про адміністративні проступки має бути передбачено адміністративну відповідальність юридичних осіб за порушення прав, свобод і законних інтересів осіб, визначено порядок відшкодування завданої шкоди потерпілим. Ключовим положенням цього законопроєкту має стати стаття, яка буде захищати невіддільних фізичних і юридичних осіб від порушень з боку адміністративних органів через установлення адміністративної відповідальності за відмову надавати адміністративну послугу, надання її з порушенням строків, передбачених законодавством, вимагання при цьому додаткових документів, прямо не передбачених законодавством, зокрема при зверненні з метою відшкодування збитків, завданих правопорушенням. Ураховуючи ймовірність тривалого прийняття Верховною Радою України нового КУпАП, пропонуємо як компромісний варіант доповнити чинний КУпАП статтею 166-27 «Порушення законодавства про надання адміністративних послуг».

Аналізуючи положення чинного Кодексу адміністративного судочинства, здобувачка доходить висновку, що він у цілому відповідає людиноцентристській теорії адміністративного права. Проте практика діяльності сучасного адміністративного судочинства є таким явищем, що не відповідає вимогам правової держави. На жаль, судді адміністративних судів так і не стали незалежними від можновладців та корупції, у результаті чого деякими з них маніпулюють представники правоохоронних органів та адвокати.

Найбільш нагальною потребою в аналізованій нами сфері є проблеми порушення строків у системі адміністративного судочинства та рейдерство щодо прибуткового бізнесу, протиправним елементом якого є слідчий суддя судів загальної юрисдикції. Це потрібно виправити шляхом установлення спеціальної дисциплінарної відповідальності суддів (адміністративної за своєю

сутністю), яка буде накладатися на суддів Вищою радою правосуддя за порушення розумних строків розгляду і вирішення адміністративної справи, а щодо рішень слідчих суддів, які призвели до рейдерства бізнесу, – визначити таке діяння як протиправне з можливістю притягнення судді за нього до дисциплінарної відповідальності включно до звільнення – шляхом внесення відповідних змін і доповнень до чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

ВИСНОВКИ

У монографії здійснено теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової проблеми адміністративно-правової охорони, що втілилось у відповідну теорію, яка розв'язує важливу науково-прикладну проблему в галузі адміністративного права й може бути використана з метою забезпечення прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, формування правової держави та громадянського суспільства.

До основних висновків і рекомендацій щодо наукового та практичного використання отриманих результатів можна віднести такі:

1. Визначено, що адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, який 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 публічною адміністрацією на основі визначених засад і за допомогою адміністративного інструментарію.

2. Доведено, що до складу методології адміністративно-правової охорони входять філософські підходи онтології, гносеології та лінгвістичних особливостей аналізованого феномену, що базуються як на природноправових, так й інших теоріях розуміння права (соціологічного підходу до розуміння права), а також теорії позитивізму щодо виявлення об'єктивних соціальних законів попередження посягань і відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, можливості їх пізнання, здобуття істинних знань щодо них на основі доктринальних поглядів учених, правових звичаїв, чинного вітчизняного і країн-учасниць ЄС законодавства, іншого нормативного та емпіричного матеріалу.

3. Сформовано поняття спеціальних принципів адміністративно-правової охорони як найбільш загальних об'єктивних вимог, що ставляться до суб'єктів публічної адміністрації як вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність адміністративного права у сфері адміністративно-правової охорони і впливають з ідей справедливого попередження та ефективного відновлення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси системи адміністративного права на різних рівнях адміністративно-правових режимів.

4. Виявлено, що адміністративно-правова охорона з погляду онтології полягає в системному розвитку принципу формальної рівності суб'єктів права щодо охорони їх прав, свобод і законних інтересів публічною адміністрацією. Принцип формальної рівності в цьому випадку забезпечується системою юридичних інститутів (адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, правосуб'єктність, адміністративні процедури), кожний з яких своєю індивідуальністю засвідчує той чи інший чинник буття, а всі разом вони утворюють цілісний механізм адміністративно-правової охорони.

5. Зроблено висновок, що 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 відбиває об'єктивні суспільні відносини, захищає найбільш важливі цінності в джерелах адміністративного права, забезпечується на основі адміністративно-правових норм і одночасно регулюється нормами адміністративного права, які встановлюються не тільки державою, хоча нею насамперед.

6. Доведено, що з метою приведення вітчизняного законодавства до вимог світового товариства з лінгвістичного боку є потреба вживати слова «охорона», «захист» в одному розумінні як синоніми, розділяючи їх для потреб адміністративно-правової охорони таким чином: захист (охорона) у найвищому

розумінні («protection in a very narrow sense») – це охорона у найвищому розумінні; захист (охорона) у вузькому розумінні («protection in the narrow sense») – це охорона у вузькому розумінні; захист (охорона) у широкому розумінні («protection in the broadest sense») – це охорона в широкому розумінні.

7. Сформовано, що до правових елементів механізму адміністративно-правової охорони належать: адміністративно-правові норми та їх зовнішнє вираження джерела адміністративного права; адміністративно-правові відносини; суб'єкти публічної адміністрації, які попереджають порушення або/та захищають, права, свободи та законні інтереси невіддільних осіб; форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації; адміністративні процедури в аналізованій сфері.

8. Розкрито юридичний зміст і здійснено класифікацію джерел адміністративного права як зовнішнього вираження норм адміністративного права у сфері адміністративно-правової охорони, які за ступенем спеціалізації поділені на «спеціалізовані охорони», в яких яскраво виражений предмет адміністративно-правової охорони (як правило, він прямо прописується в назві), міжнародні нормативно-правові акти у вигляді міжнародних конвенцій та угод і комплексні джерела права, в яких питання адміністративно-правової охорони упорядковуються за допомогою норм адміністративного права поряд із вирішенням інших вагомих суспільних відносин.

9. Сформовано теорію адміністративно-правових відносин охорони шляхом нормативно-правової легалізації фактичного змісту, що визначається на основі теорії природного права, соціологічного та психологічного підходів до його розуміння, щодо непорушності й ефективного відновлення прав, свобод і законних інтересів суб'єктів адміністративного права суб'єктами публічної адміністрації, які є зобов'язальними щодо постраждалої особи через законодавчо встановлену компетенцію зобов'язального характеру та адміністративно-владними щодо особи-правопорушника. У цілому зроблено

висновок, що адміністративно-правові відносини охорони – це суспільні відносини, які врегульовані нормами адміністративного права, які попереджують чи відновлюють порушені права, свободи чи законні інтереси фізичних і юридичних осіб.

10. Доведено, що найбільш актуальними щодо відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб є удосконалення форм адміністративної діяльності державних і приватних виконавців стосовно примусових виконань судових рішень – як шляхом посилення адміністрування в цій сфері, так і комерційної зацікавленості виконавців в ефективності своєї праці.

11. Розкрито ознаки та здійснено розмежування адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 204-2 КУпАП «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї», та однойменного злочину (ст. 332-1 ККУ) за суб'єктивною стороною, згідно з чим відмінність полягає в ступені більшої суспільної небезпеки злочину, яка є визначеним мотивом щодо заподіяння шкоди інтересам держави, та наявності деяких обтяжуючих обставин – повторності діяння, попередньої змови групи осіб, вчинення злочину службовою особою з використанням службового становища та вчинення його організованою групою.

12. Доведено, що для України найбільш слушною є бюджетно-страхова концепція охорони здоров'я, згідно з якою фінансування відбувається за рахунок коштів страхових фондів (60-70%) та коштів державного і місцевих бюджетів, а адміністративно-правовими аспектами її забезпечення є питання соціального медичного страхування, справедливого розподілу державних і комунальних коштів, виділених на охорону здоров'я, моніторингу та аналізу здоров'я, питання доступності й ефективності невідкладної медичної допомоги.

13. Доведено, що в умовах гібридної війни, невід'ємною складовою якої є пропаганда так званого «Руського миру», що здійснюється через соціальні,

пошукові інтернет-системи, держава має право виключно за судовим рішенням слідчого судді тимчасово, як запобіжний захід, чи за рішенням адміністративного суду постійно, за поданням спеціального суб'єкта публічної адміністрації блокувати чи обмежувати доступ до окремих інтернет-ресурсів, які становлять небезпеку для держави й народу України.

14. Розкрито особливості адміністративно-правових аспектів охорони історичної та культурної спадщини як системи збереження для майбутніх поколінь інтелектуальної пам'яті народу, що залишилася у вигляді пам'яток (творів архітектури, монументальних скульптур й живопису), ансамблів (групи будівель, архітектури), визначних місць (творів людини або спільних витворів людини й природи), а також вмісту бібліотек, музеїв, архівів, що перебувають під посиленним захистом держави, через діяльність загальних і спеціальних суб'єктів публічної адміністрації на основі реалізації норм адміністративного права, із можливістю застосування до їх порушників засобів адміністративного примусу та адміністративної відповідальності.

15. Доведено, що адміністративно-правова охорона довкілля – це адміністративна діяльність публічної адміністрації та держави в цілому, спрямована на попередження знищення та створення умов для відновлення живих і неживих об'єктів, що природно існують на території України, як провідного чинника продовження існування людства, яке здійснюється на основі норм міжнародного і внутрішньодержавного права з можливістю застосування до порушників засобів адміністративного примусу та міжнародних санкцій, передбачених міжнародними договорами, які держави-учасниці підписали добровільно.

16. Доведено, що наукова теорія адміністративно-правової охорони як форма організації правових знань забезпечує розширення сфери адміністративно-правових учень за межі безпосереднього спостереження окремих сфер адміністративно-правової охорони й характеризується наявністю

таких елементів: загальних законів побудови сучасного адміністративного права на засадах людиноцентристської теорії (публічно-сервісної концепції адміністративної діяльності публічної адміністрації), коли публічна адміністрація має якнайповніше забезпечувати права, свободи та законні інтереси невіддільних фізичних і юридичних осіб; моделі адміністративно-правової охорони, що відбивають відносини і зв'язки між суб'єктами публічної адміністрації та двома групами суб'єктів адміністративного права з різними юридичними властивостями, які можуть бути розповсюджені на численні чинні й такі, що виникнуть у майбутньому, суспільні відносини, коли суб'єкти адміністративного права вимагають відновлення порушеного права не безпосередньо від особи, яка завдала шкоди, а через певного публічного посередника – суб'єкта публічної адміністрації; можливостей прогнозування позитивних наслідків діяльності публічної адміністрації в цій сфері – визначення критеріїв ефективності адміністративно-правової охорони.

17. Адміністративно-правова охорона здійснюється на трьох рівнях: 1) у процесі правотворчості, коли приймаються законодавчі норми права; 2) правозастосування, коли законодавчі норми права уточнюються, наповнюються конкретними адміністративними процедурами в процесі підзаконної правотворчості суб'єктів публічної адміністрації; 3) правореалізації, як практичне втілення суб'єктами публічної адміністрації адміністративно-правових норм у життя суб'єктів адміністративного права з метою відновлення порушених прав, свобод чи законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

18. Сформовано чотири рівні ефективності адміністративно-правової охорони: достатній, коли закладені в нормативно-правових актах завдання публічної адміністрації щодо відновлення порушених прав невіддільних осіб у цілому виконуються; недостатній, що характеризується досить 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 захист, незадоволеність громадян набуває значного соціально 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.

19. На основі аналізу Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод сформовано стандарти прав, свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правової охорони, а саме: публічна адміністрація зобов'язана поважати права людини, а органи виконавчої влади та місцевого самоврядування мають у силу своєї компетенції гарантувати відновлення прав, свобод і законних інтересів усіх, хто перебуває під їх захистом; кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом; публічна адміністрація має поважати право приватного і сімейного життя особи; кожен, чий права та свободи було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в адміністративному порядку, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження; під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує існуванню нації, держава може вживати заходів щодо обмеження певних прав і свобод, однак виключно в тих межах, яких вимагає «гострота становища».

20. Сформовано людиноцетристську законодавчу модель адміністративно-правової охорони, до складу якої віднесено основні джерела адміністративного права (Кодекс адміністративних процедур, Кодекс України про адміністративні проступки, Кодекс адміністративного судочинства) та десятки законів, деякі з яких мають (будуть мати) статус кодексів, що

регулюють (будуть регулювати) відновлення (попередження) порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у різних сферах суспільного життя, зокрема стосовно захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина; державного суверенітету України, захисту Вітчизни, державних символів і державного кордону; економічних, соціальних інтересів і трудових прав громадян; захисту суб'єктів права власності, права інтелектуальної власності, землі; охорони прав національних меншин, пам'яток культури та історії.

21. В науці адміністративного права не має спеціальних монографічних досліджень, які б системно розкривали теорію адміністративно-правової охорони. Відповідно й не існує у вітчизняній теорії адміністративного права загальновизнаного підходу до змісту та поняття адміністративно-правової охорони як провідної категорії адміністративного права, що розриває статику й динаміку діяльності публічної адміністрації при відновленні порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

22. Адміністративно-правова охорона є такою, що деякою мірою пов'язана з охоронною функцією права, проте не тотожна їй, адже до предмета адміністративно-правової охорони належать питання попередження порушеного права, а за класичним правилом охоронна функція права включається в дію вже після порушення певного нематеріального чи матеріального блага особи.

23. Зміст адміністративно-правової охорони за методами адміністративної діяльності публічної адміністрації (застосування заходів адміністративного примусу) поділяється на три рівні: перший рівень адміністративно-правової охорони здійснюється публічною адміністрацією в процесі запобігання та попередження правопорушень: адміністративно-попереджувальна охорона або адміністративно-правова охорона в найвужчому розумінні; другий рівень адміністративно-правової охорони здійснюється публічною адміністрацією під час відновлення порушеного права: адміністративно-правовий захист, або

адміністративно-правова охорона у вузькому розумінні; третій рівень – поєднання адміністративно-правової охорони першого і другого рівнів, коли публічна адміністрація комплексно здійснює попередження та відновлення порушеного права: адміністративно-правова охорона в широкому розумінні.

24. Основою методології аналізу адміністративно-правової охорони є онтологічні, гносеологічні та евристичні філософські постулати буття, пізнання та вдосконалення адміністративно-правової охорони, а також концепції та основоположні принципи як права, так і діяльності публічної адміністрації. Це дало можливість виявити найбільш слушні методи дослідження адміністративно-правової охорони як способи пізнання суспільних відносин у сфері попередження та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які здійснюються публічною адміністрацією на основі норм адміністративного права.

25. Теорія адміністративно-правової охорони концептуально орієнтована на попередження та відновлення прав і свобод людини й громадянина, тому невід’ємною складовою методології дослідження є міжнародно-правові акти з прав людини. Провідною серед них є Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

26. Розкрито принцип ефективного відновлення публічною адміністрацією порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб як об’єктивних основ функціонування апарату держави, що утримується за рахунок державного бюджету, на засадах спрямування адміністративних дій на найповніше відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Галуцько В. Охорона права власності: адміністративно-правові аспекти: монографія. Херсон: ХМД, 2008. 348 с.
2. Галуцько В. В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юр. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2009. 35 с.
3. Галуцько В. В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні: дис. ... доктора юридичних наук: 12.00.07 / Харків, 2009. 498 с.
4. Юркова Є. В. Адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. В. Юркова ; Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2011. 15 с.
5. Сідак С. П. Адміністративно-правова охорона права на підприємницьку діяльність в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. П. Сідак ; Держ. НДІ МВС України. К., 2010. 19 с.
6. Ворушило С. В. Адміністративно-правова охорона атмосферного повітря: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. В. Ворушило ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2010. 18 с.
7. Книш В. І. Адміністративно-правова охорона тваринного світу та роль міліції у її здійсненні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.І. Книш ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2007. 17 с.
8. Лошицький М. В. Адміністративно-правові відносини в сфері охорони громадського порядку: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.В.Лошицький ; Нац. акад. внутр. справ України. К., 2002. 17 с.
9. Цикалевич В. М. Охорона громадського порядку органами внутрішніх справ України (адміністративно-правове регулювання): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Дніпропетр. держ. ун-т внутрішніх справ. Д., 2009. 19 с.

10. Саунін Р. Д. Адміністративно-правова охорона права на комп'ютерні програми в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кабінет Міністрів України, Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2011. 226 с.

11. Саунін Р. Д. Адміністративно-правова охорона права на комп'ютерні програми в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Відкр. міжнар. ун-т розв. людини "Україна". К., 2012. 17 с.

12. Нерсесянц В. С. Философия права. Учебник для вузов. Москва: Издательская группа ИНФРА – М –НОРМА, 1997. 652 с.

13. Гегель Георг Вильгельм Философия права. (Пер. с нем. Керимов Д. и Нерсесянц В.) Москва: Издательство «Мысль», 1990. 524 с.

14. Нечипоренко О., Галуцько В., Єщук О. Історія вчень про право: навчально-методичний посібник. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. 116 с.

15. Васильев А., Борщевский И., Иванов В, Труба В. и др. Основы теории права и государства в вопросах и ответах: учебное пособие. Харьков. ООО «Одиссей», 2002. 400 с.

16. Котюк В. О. Теорія права: навчальний посібник для юрид. фак. вузів. Київ: Вентурі., 1996. 208 с.

17. Галуцько В., Милько В. Людина і держава: монографія Київ: Університет «Україна», 2014. 158 с.

18. Стукаленко О. В. Співвідношення понять «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий правовий захист». Наукове товариство Івана Кушніра. 2012. [URL:http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46468](http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46468)

19. Авер'янов В. Б. Не «керувати» людиною – служити їй. Віче. 2005. № 4 (157). С. 10-15.

20. Петков В. Місце адміністративного права в сучасній системі права: концептуальний вектор і сутнісний вимір. Вісник АМСУ. Серія «Право» : 2014. №1 (12). С. 72 - 78.
21. Бахрах Д. О предмете административного права в России. Государство и право. 2003. Выпуск № 10. С. 31-38.
22. Єлістратов А. Адміністративне право: Лекції (ред. та упоряд. В. Галуцько, С. Діденко) Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. 268 с.
23. Калюжний Р., Шкарупа В., Забарний Г. Основи держави і права: навчальний посібник. Київ: Паливода, 2002. 384 с.
24. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
25. Советский энциклопедический словарь. (Редакц. коллегия Прохоров А, Федосеев П., Храпченко М. и др.). Москва: Издательство «Советская энциклопедия», 1983. 1600 с.
26. Поняття як форма мислення. Логіка. 2012.
URL: <http://logi2.ru/kontseptsij.html>
27. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. К.; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
28. Борисенко І.Л. Теоретичні засади співвідношення понять охорони та захисту цивільних прав в глобальній мережі інтернет. CONFCONTACT. 2008.
URL: <http://www.confcontact.com/2008jule/borisenko.php>
29. Шубина Т. Б. Теоретические проблемы защиты права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 1997. 21 с.
30. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека гражданина. Саратов, 1996. 154 с.
31. Смирнов А. П. Соотношение понятий «охрана прав» и «защита прав». Вестник Томского государственного университета. 2010. С. 123-125.

32. Галаган И.А. Административная ответственность граждан в СССР: Процессуальное регулирование. Воронеж, Изд-во Воронежского университета, 1976. 198 с.
33. Вавженок Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві. Форум права. 2010. Вип. 1. С. 45 - 49.
34. Кушерець Д. Охорона та захист майнових прав у сфері договірної права України : монографія. Київ: Знання України, 2014. 463 с.
35. Максимович Р. Співвідношення понять «охорона» та «захист» соціальних і економічних прав і свобод людини: теоретико-правові засади. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2014. Вип. 5. Том 1. С. 101 - 106.
36. Легенченко М. О. Поняття охорони й захисту права та їх співвідношення. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 72. С. 59-65.
37. Копейчиков В., Опришко І., Кулик О. та ін. Правознавство : підручник. Київ, Юрінком Інтер, 2002. 726 с.
38. Зінченко В. М. До питання про сутність і значення охоронної функції права. Часопис Київського університету права. 2012. № 3. С. 44-48.
39. Миронець О. Реалізація охоронної функції адміністративного права. Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». 2016. № 39. Том 2. С. 62-67.
40. Гусарев С., Калюжний Р., Колодій А. та ін. Основи держави і права: навчальний посібник. Київ: «Либідь», 1997. 208 с.
41. Копейчиков В., Колодій А., Лисенков С. та ін. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник. Київ: Юрінком, 1997. 320 с.
42. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
43. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.

44. Стефанов Н. Теория и метод в общественных науках. Москва, Прогресс, 1967, 149 с.
45. Сырых В. М. Метод правовой науки: (Основные элементы, структура). Москва: Юрид. лит., 1980. 176 с.
46. Поняття методології наукових досліджень та її види. ELIB.LUTSK-NTU. 2010. URL: <http://elib.lutsk-ntu.com.ua/book/fb/pesp/2012/12-31/page7.html>.
47. Рассел Б. Очерки об интеллектуальном убожестве. НГ-Наука. 1998. №2. С. 15.
48. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. Москва: Аванта+, 2001. 560 с.
49. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки: Монография. Екатеринбург, 2001. 264с.
50. Ушаков А.А. Общее понятие методологии. Методология советского правоведения. Свердловск, 1978. С. 24.
51. Хайдеггер М. Время и бытие. Москва. 1993. С. 238 -239.
52. Андреев И. П. Проблемы логики и методологии познания. Москва, 1972. С. 291-292.
53. Алексеев П. В. Предмет, структура и функции диалектического материализма. Москва, 1978. С. 72.
54. Копнин П. В. В. И. Ленин, логика, наука. Вопросы философии. 1970. № 4. С. 52.
55. Бірта Г. О. Методологія і організація наукових досліджень : навч. посіб. К. : «Центр учбової літератури», 2014. 142 с.
56. Чмиленко Ф. О. Посібник до вивчення дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень». Д.: РВВ ДНУ, 2014. 48 с.
57. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами: навчальний посібник. К.: Атіка. 2001. 176 с.

58. Слюсаренко С.В. Методология анализа административно-правового обеспечения оптимизации финансового регулирования аграрной сферы. Научно-методический журнал «Право и Политика». 2016. № 4. С. 87-92.

59. Конверський А.Є. Основи методології та організації наукових досліджень: навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів. К.: Центр учбової літератури, 2010. 352 с.

60. Діденко С. В. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні: дис... д-ра юрид. наук: Київ, 2016. С. 443.

61. Васильев А. М. О единстве предмета и метода общей теории государства и права. Вестник МГУ. Серия «Право». 1974. № 5. С. 5.

62. Щерба С. П., Заглада О. А. Філософія: підручник. К.: Кондор, 2011. 548 с.

63. Фельдман Д. И., Курдюков Г. И., Лазарев В. В. Теоретические проблемы методологии исследования государства и права. Казань. 1975. С. 5

64. Целлер Э. Очерк истории греческой философии; пер. с нем., Москва: Творчество, 1913. 342 с.

65. Шевчук Р. М. Діалектичний метод у правознавстві: окремі аспекти. Філософські та методологічні проблеми права. № 2. 2012. С. 25-34

66. Метод теорії держави і права. Онлайн бібліотека. 2007. URL: <http://readbookz.com/book/176/5718.html>

67. Аналіз і синтез у системних дослідженнях. ELIB.LUTSK-NTU. 2014. URL: <http://elib.lutsk-ntu.com.ua/book/fbd/mbg/2012/12-33/page7.html>

68. Поняття, зміст та використання методів наукового дослідження. Електронна бібліотека. 2012. URL: <http://diplom.org.ua/pages-619.html>

69. Методи аналізу лексико-семантичних полів (детально). Офіс Алекс. 2014. URL: <http://aleks.org.ua/metodi-analizu-leksiko-semantichnih-poliv-detalno>

70. Бірта Г. О. Методологія і організація наукових досліджень : навч. посіб. К. : «Центр учбової літератури», 2014. 142 с.

71. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 „Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)): наукова розробка; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.

72. Гуржій Т. О. Адміністративно-правова охорона безпеки дорожнього руху. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 1. С. 11-19.

73. Галуцько В. Адміністративно-правова охорона суб'єктів права власності в Україні: монографія. Херсон: ВАТ ХМД, 2006. 356 с.

74. Онищук М. В. Конституційні принципи референтної демократії в Україні. Конституція і конституціоналізм: вибіркові проблеми. 2007. Випуск № 1. С. 141-167.

75. Грицай І.О. Принципи, функції, форми та методи адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій. Право і суспільство. 2012. № 1. С. 192-197.

76. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. Альманах права. 2012. С. 42-46.

77. Губар О.М. Філософія. К : ЦУЛ, 2007. 416 с.

78. Білодіда І.К. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства. К. : Наукова думка, 1970 – 1980. с. 671.

79. Мельничук О.С. Словник іншомовних слів. К., 1974. С. 547.

80. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов., Т. 3, 1955. С. 431.

81. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 40-42.

82. Пирожкова Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні: організаційний аспект: монограф. Запоріжжя, 2008. 205 с.

83. Костіна Е. В. Природа принципів адміністративно - правової охорони сім'ї, дітей та молоді. Право і суспільство. 2011. № 1. С. 142-146.

84. Князев С. Принципы административного права РФ: отраслевой формат и юридическое значение. Государство и право. 2003. Выпуск № 10. С. 39-47.

85. Пухтецька А. А. Про зміст і спрямованість принципів адміністративного права. Науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка «Адміністративне право і процес». 2014. №3(9). С. 73-86.

86. Котяш Л. П. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Відомості із сайту Науково дослідного інституту публічного права. SIPL. 2017. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=4077.

87. Слюсаренко С.В. Принципы административно-правового обеспечения оптимизации финансового регулирования аграрной сферы. Международный научно-практический журнал «Право и Закон». 2017. № 1. С. 107-112.

88. Половченя А. Б. Принципи діяльності громадських об'єднань у сфері освіти. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2015. № 2. С. 89–95.

89. Бойко В. П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих судів: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Відомості із сайту Науково дослідного інституту публічного права. SIPL. 2016. URL: http://sipl.com.ua/wp-content/uploads/2016/10/Бойко_дис.pdf

90. Кузьменко Н.А. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та законних інтересів публічних службовців: дис. ... кандидата юрид. наук :

12.00.07. Відомості із сайту Науково дослідного інституту публічного права. SIPL. 2016. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=3384

91. Рибас А. В. Адміністративно-правові засади призначення суддів в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Відомості із сайту Науково дослідного інституту публічного права. SIPL. 2016. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=3370

92. Вівчаренко О.А. Принципи правової охорони земель України. Науково-практичний журнал заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка «Адміністративне право і процес». 2013. №3(5). С. 87-94.

93. Серьогін С. Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів. Харків: Право, 2005. 256 с.

94. Принципи адміністративного права. Відомості із сайту Науково-дослідного інституту публічного права. 2015. URI: http://sipl.com.ua/?page_id=1517

95. Гусарєв С.Д., Тихомиров О.Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності): навчальний посібник. К.: Знання, 2005. 655 с.

96. Тацій В.Я., Битяк Ю.П., Грошевий Ю.М. Конституція України : Науково-практичний коментар. Х. ; К., 2003. С. 19.

97. Баулін О.В. Адвокатський іспит. Підготовчий курс : навч. посібник. К. : Правова єдність, 2013. 735 с.

98. Ковбасюк Ю. В., Трощинський В. П., Сурмін Ю. П. Енциклопедичний словник з державного управління. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

99. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576 с.

100. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни Публічне управління: наукова розробка. К.: НАДУ, 2011. 56 с.

101. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 685 с.
102. Вебер М. Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 809 с.
103. Вопленко Н. Н. Понятие и принципы правового порядка. Правовая политика и правовая жизнь. 2006. № 4. С. 6-16.
104. Ступак А.Л. Принципи правового порядку: деякі аспекти розгляду. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 270-274.
105. Письменна І.І. Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку. Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. 2011. № 2. С. 144-150.
106. Галунько В. Російський неофашизм: теоретико-методологічні засади та напрями протидії в Україні. LAW-PROPERTY. 2014. URL: <http://law-property.in.ua/articles/featured-articles/330-2014-06-30-08-58-24.html>
107. Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання антитерористичної операції. UKRAINE.EDU. 2015. URL: <http://vo.ukraine.edu.ua/mod/resource/view.php?id=13889>
108. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України": Указ Президента України від 13 квітня 2014 р. № 405. RADA.GOV. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>
109. АТО у Слов'янську: вбиті і поранені силовики та сепаратисти. Українська правда. 2014. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2014/04/13/7022242/>
110. Тягло О., Воропай Т., Бусова Н. та ін. Філософія: навчальний посібник. Харків: ХНУВС, 2009. 384 с.

111. Мельничук О., Чаговець Р., Самсонов Г. та ін. Словник іншомовних слів. Київ. «Головна редакція Української радянської енциклопедії Академії наук УРСР», 1975. 775 с.

112. Лазарев Ф., Трифонова М. Философия: учебное пособие. Симферополь: Сонат, 2003. 384 с.

113. Петриненко В. Філософія: навчальний підручник. Львів: «Магнолія плюс», видавець СПД ФО В.М. Піча, 2006. 506 с.

114. Надольний Л.В. Філософія : навчальний посібник. К.: Вікар, 2008. 534 с. (7-ме видання, стереотипне).

115. Шинкарук В., Аза Л., Андрос Є. та ін. Філософський словник. Київ: Головна редакція української радянської енциклопедії, 1986. 797 с.

116. Стрикалюк Б. Онтологія права. Філософія для студентів. 2013. URL: <https://tureligious.com.ua/ontolohiya-prava/>

117. Проблема визначення предмету онтології (метафізики) в системі провідних парадигм філософування. Онтологія – вчення про межові засади буття: наукова розробка. Хмельницький національний університет. 2010. URL: https://msn.khnu.km.ua/pluginfile.php/293128/mod_resource/content/1/Лекція%202.%20.pdf

118. Вирішення проблеми буття права в руслі легістської, онтологічної та лібертарно-юридичної концепцій праворозуміння. Філософія права: мультимедійний посібник. Національна академія внутрішніх справ. 2014. URL: http://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_fil_prava/Files/Lekcii/L4.htm

119. Проблема буття права в контексті різних типів праворозуміння. UM.CO.UA. 2010. URL: <http://um.co.ua/5/5-6/5-69069.html>

120. Бучин О. П. Гносеологія : навчально-методичний посібник. Ніжин : Вид-во НДУ ім. М. Гоголя, 2006. 55 с.

121. Нерсесянц В. С. Философия права : учебник для вузов. М.: Норма, 2005. 656 с.

122. Планк М. Позитивизм и реальный внешний мир. Вопросы философии. 1998. № 3. С. 39.

123. Чебан О. І. Філософія позитивізму та постпозитивізму в оцінювальному дослідженні. Державне будівництво. 2013. № 1. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2013-1/doc/1/12.pdf>

124. Вирішення проблеми буття права в руслі легістської, онтологічної та ліберально-юридичної концепцій праворозуміння. Філософія права: мультимедійний посібник. Національна академія внутрішніх справ. 2014. URL: http://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_fil_prava/Files/Lekcii/L4.htm

125. Про охоронну діяльність: за станом на 1 липня 2016 р. // Урядовий кур'єр від 16.05.2012 (від 22 березня 2012 р. № 4616-VI).

126. Про охорону прав на сорти рослин: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. // Голос України від 21.05.1993. (від 21 квітня 1993 р. № 3116-XII)

127. Про охорону прав на зазначення походження товарів: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. // Урядовий кур'єр від 29.07.1999. (від 16 червня 1999 р. № 752-XIV)

128. Kelsen H. Der Soziologische und der juristische Staatsbegriff. Tübingen. 1928. S. 106.

129. Пихтін М.П., Галунько В.В., Новіков М.М., Новікова М.М., Онищук О.О. Теорія держави і права: навчальний посібник. Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2010. 250 с.

130. Осадчий В. І. Гносеологія правової охорони. Актуальні проблеми права: теорія і практика. №28. 2013. С. 81-85.

131. Бичко І. Філософія: підручник. К., 2006. 656 с.

132. Подольська Є.А. Філософія (кредитно-модульний курс). Київ: ЦНЛ, 2006. 624 с.

133. Бойченко І. В. Філософія: Навчальний посібник для дистанційного навчання. К.: Університет «Україна», 2004. 212 с.

134. Теорія пізнання та принципи пізнавальної діяльності. STUDOPEDIA. 2013. URL: <http://studopedia.info/1-106629.html>
135. Гносеологія (філософська теорія пізнання). MSN.KHNU. 2010. URL: https://msn.khnu.km.ua/pluginfile.php/293130/mod_resource/content/1/Лекція%203.pdf
136. Бичко І., Табачковський В., Горак Г. Філософія (курс лекцій). Київ: Либідь, 1996. 576 с.
137. Сидоренко О.П. Філософія : підручник. 2-ге вид., переробл. і допов. К.: Знання, 2010. 414 с.
138. Дубенська А.В. Основи філософських знань : конспект лекцій для студентів I-IV курсу всіх спеціальностей денної форм навчання. Луцьк : ТК Луцького НТУ, 2015. 236 с.
139. Рахлин З. М. Административно-правовая охрана социалистической собственности в СССР : автореф. дисс. на соискание ученой степени докт. юрид. наук. Харьковск. юрид. ин-т. Харьков, 1965. 36 с.
140. Козлов Ю. М. Государственное управление социалистической общенародной собственностью (Административно-правовой аспект проблемы). М. : Изд-во Московск. ун-та, 1983. 271 с.
141. Галуцько В. В. Власність, як об'єкт адміністративно-правової охорони. Форум права. 2008. № 1. С. 86-91.
142. Нікітенко О. І. Адміністративно-правовий захист власності в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. К., 1996. 24 с.
143. Поліщук Л. В. Охорона права власності за законодавством України. Університетські наукові записки. 2011. № 3. С. 146–152.
144. Хамітов Н, Крилова С. Філософський словник. Людина і світ. Київ: ЦНЛ, 2007. 264 с.

145. Спиркин А.Г. Основы философии. М.: Политическая литература, 1988. 592 с.
146. Мурашин О.Г., Галушко В.В. Юридична деонтологія : опорний конспект лекцій. К : Університет «Україна», 2013. 198 с.
147. Дубенська А.В. Основи філософських знань : конспект лекцій для студентів I-IV курсу всіх спеціальностей денної форм навчання. Луцьк : ТК Луцького НТУ, 2015. 236 с.
148. Арутюнов В. Х., Мішин В. М., Свінціцький В. М. Методологія соціально-економічного пізнання: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2005. 353 с.
149. Корж А. Українська мова професійного спрямування. Київ: КНТ, ЦУЛ, 2012. 296 с.
150. Вербенец М.Б. Юридична термінологія української мови: історія становлення і аункціонування: автореф. дис. ... канд. філол. наук: спец. 10.02.01; Ін-т філології Київського нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Київ, 2004. 15 с.
151. Про засади державної мовної політики: Закон України від 03.07.2012 № 5029-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2013. № 23. ст. 218.
152. Про затвердження плану заходів, спрямованих на активізацію вивчення громадянами англійської мови, на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи від 10.03.2016 № 199-р.
153. Універсальний словник української лексики. Синоніми, антоніми, омоніми (укл. Нечволод Л., Бездітко В., Паращич В.). Харків: Торсінг плюс, 2011. 768 с.
154. Чулінда Л. Обґрунтування методології теоретико-правового дослідження властивостей юридико-лінгвістичного тлумачення. Вісник Академії адвокатури України. 2005. Випуск 3. С. 92-97.
155. Словарь иностранных слов. Москва: Рус. яз., 1985. 608 с.

156. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – Київ: «Укр. енциклоп.», 1998. Т. 6. (Т-Я). 768 с.
157. Муццинина М. О правовой лингвистике в Германии и Австрии URL: <http://www.studmed.ru/docs/document27388/юрислингвистика-2004-05?page=2>
158. Діомінова О. Сучасна юридична лінгвістика: перспективи розвитку. Мова і суспільство. 2014. Випуск 5. С. 18–22.
159. Яцишин Н. Юридична термінологія як спеціалізована система правових понять. Термінологічний вісник. 2013. Випуск. 2(2). С. 99-103.
160. Корж А. Сучасне діловодство. Київ: Либідь, 2006. 384 с.
161. Романова О.О. Спеціальна лексика української мови, як об'єкт лінгвістичного дослідження: термін і номен. Термінологічний вісник. 2011. № 1. С. 55-62.
162. Колюшева О.С. Особливості адміністративно-правової термінології країн романо-германської правової сім'ї. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 1. С. 205-209.
163. Мосьондз С.О. Адміністративно-правова охорона сфери науки в Україні: концептуальне бачення. Науково-аналітичний журнал «Митна справа». 2012. № 5 (83), частина 2, книга 2 .С. 102–107.
164. Новий тлумачний словник української мови : [у 3 т.] / укладачі В. Яременко, О. Сліпушко. Київ : Вид-во Аконіт, 2003. Т. 3 : ОБЕ-РОБ. – 927 с.
165. Тлумачення, значення слова «захист» / Академічний тлумачний словник (1970-1980) URL: [http:// sum.in.ua/s/zakhyst](http://sum.in.ua/s/zakhyst)
166. Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини : концептуальні засади та правова природа : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Одеська юридична академія. Одеса, 2004. 328 с.

167. Адміністративне право України : навчальний посібник у 4-х томах / за заг. ред. В.В. Галуцька. вид. друге доповнене і перероблене. Херсон : ХМТ, 2011. Т. 1 : Загальне адміністративне право. 334 с.

168. Галуцько В. В. Адміністративно-правова охорона та захист права власності. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ 2007. № 38. С. 192-198.

169. Шишка Р. Б. Охорона прав суб'єктів інтелектуальної власності у цивільному праві України: дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03 / Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2004. 395 с

170. Рогач Л.І. Щодо поняття адміністративно-правової охорони Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 6. С. 206-208.

171. Кожура Л.О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Випуск 35. Частина I. Том 2. С. 119-122.

172. Аспекти перекладознавства / A blog by a former Wauconda resident, who moved abroad to study linguistics and hermeneutics. URL: <http://waucondastore.com/aspekty-perekladoznavstva/>

173. Журавльова О. Переклад як складова процесу інтерпретації тексту // Перекладознавство. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46468>

174. Завальна Ж. Використання логіко-лінгвістичного методу щодо визначення сутності поняття «зобов'язання» Публічне право 2013. № 1. С. 264-269.

175. Озерський І. В. Організація вивчення матеріалів експертом-лінгвістом для проведення судової експертизи із застосуванням герменевтичного методу дослідження Міжнародне та національне законодавство: способи удосконалення тези Міжнар. наук.-практ. конф. 3-4 квітня 2015 р. Дніпропетровськ.: Дніпропетровський гуманітарний університет. 2015. С. 158-160.

176. Назаров В.В. Особливості механізму захисту прав людини у кримінальному провадженні. Форум права. 2009. № 1. С. 385–391.
177. Воеводин Л.Д. Система конституционных прав и свобод советских граждан, ридические условия и средства их обеспечения и охраны Юридические гарантии конституционных прав и свобод в социалистическом обществе. Москва: Изд-во МГУ, 1987. 343 с.
178. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР. Москва: Юрид. литетарура, 1985. 176 с.
179. Колюшева О.С. Місце й роль англomовної адміністративно-правової термінології в сучасному адміністративному праві України. Прикарпатський юридичний вісник. 2015. № 3 (9). С. 173-177.
180. Єщук О.М. Щодо адаптації вітчизняної термінології у сфері адміністративно-правової охорони до стандартів Європейського Союзу Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2013. № 2. С. 48-50.
181. Спасенко В. О. Деякі питання адміністративно-правового регулювання діяльності державної реєстраційної служби України. Часопис Київського університету права. 2013. N 1. С. 153-157.
182. Московченко Ю. С. Адміністративно-правова охорона політичних прав громадян Росії: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14; Московский университет МВД Российской Федерации. М., 2006. 172 с.
183. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави та права: Підручник. К.: Кондор, 2005. с. 609.
184. Тихомирова Л.В, Тихомиров М.Ю. Юридическа енциклопедия (издание 5, дополненное та переработанное) Москва: Юринформцентр, 2001. 972 с.
185. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. К., 2004. 208 с.

186. Адміністративно-правове регулювання: поняття, співвідношення із суміжними категоріями, особливості здійснення. STUDME. 2014. URL: https://studme.com.ua/162804148056/pravo/administrativno-pravovoe_regulirovanie_ponyatie_yuridicheskie_sredstva_metod_rezhim.htm

187. Галунько В.В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання. Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. URL: <http://www.law-property.in.ua/>.

188. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. К.; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

189. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. Одеса : Юридична література. 2006. 366 с.

190. Марченко М.Н. Теория государства и права : ученик. М. : Юридическая литература, 1996. 432 с.

191. Фатеев П.П. Понятие структура механизма административно-правового регулирования. Научный вестник Уральской академии государственной службы. 2010. № 3 (12). С. 18-21.

192. Тарахонич Т.І. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії. Держава і право. 2010. Вип. 50. С. 12-18.

193. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования. М.: «Юрид. літ-ра», 1996. С. 30.

194. Алексеев С.С. Общая теория права: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 267 с.

195. Васильев А.В. Теория государства и права: Курс лекцій. М.: Флинта: МПСИ, 2006. 124 с.

196. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регултрования в социалистическом обществе. М.: Юридическая література, 1972. 42 с.

197. Копейчиков В., Колодій А., Лисенков С., Пастухов В. та ін. Загальна теорія держави і права: навчальний посібник. Київ. Юрінком, 1997. 320 с.
198. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск: Изд-во Свердловского юрид. ин-та, 1972. Т. 1. 275 с.
199. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид.лит. 1966. 187 с.
200. Куракін О.М. Структура механізму правового регулювання. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2015. Випуск 35. Ч. II. Т. 1. С.41-44
201. Стеценко С. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання. Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип.35 . С. 31-34.
202. Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С.170.
203. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України : підручник. Київ: «Істина», 2008. 500 с.
204. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2007. 624 с.
205. Горшенёв В.М. Способы организационные формы правового регулирования социалистическом обществе. Юрид. лит, 1972. 266 с.
206. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. та ін. Курс адміністративного права України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
207. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 240 с.
208. Галунько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник – Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

209. Слабунова Ю. В. Структура адміністративно-правового механізму забезпечення прав громадян органами прокуратури. Форум права. 2013. № 2. С. 508–512.

210. Плугатар Т. А. Сутність механізму адміністративно-правового регулювання діяльності міліції України. Форум права. 2011. № 2. С. 741-744.

211. Корсун С. І. Механізм адміністративно-правового регулювання запобігання фінансуванню тероризму. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція : зб. наук. пр. Міжнар. гуманіт. ун-т. Одеса: МГУ, 2010. С. 116-118.

212. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 206 с.

213. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К. Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

214. Ківалов С. В. Основні напрямки реформування адміністративного права. Актуальні проблеми держави і права. № 19. 2003. С. 3-6.

215. Рудой К. М. Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Актуальні проблеми держави і права. № 19. 2003. С. 232-234.

216. Потапенко І. В. Щодо поняття "Джерело адміністративного права". Наше право. 2014. № 5. С. 76-80.

217. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

218. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у двох томах: том 1. Загальна частина. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

219. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: за станом на 1 липня 2016 р. / Відомості Верховної Ради України. 2000. (від 22 червня 2000 р. № 1835-III)

220. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. Голос України. 1992. (від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII).

221. Про охорону дитинства: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. Урядовий кур'єр. 2001. (від 26 квітня 2001 р. № 2402-III)

222. Про охорону праці: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. / Голос України. 1992. (від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII)

223. Бадяк В. Нормативно-правова охорона культурної спадщини. Вісник Львівської національної академії мистецтв. Вип. 28. 2016. С. 331-348.

224. Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини»: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. Урядовий кур'єр. 2005. (від 16 грудня 2004 р. № 2245-IV).

225. Закон України від 18 березня 2004 р. № 1626-IV «Про охорону археологічної спадщини»: за станом на 1 липня 2016 р. Урядовий кур'єр. 2004.

226. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. / Голос України. 1991. (від 25 червня 1991 р. № 1264-XII)

227. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. (від 19 червня 2003 р.)

228. Про охорону атмосферного повітря: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. / Відомості Верховної Ради України. 1992. (від 16 жовтня 1992 р. № 2707-XII)

229. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. / Відомості Верховної Ради України. 2012. № 17. Ст. 155. від 08.07.2011 № 3677-VI.

230. Адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності: огляд дисертаційних досліджень в Україні. Онлайн-бібліотека Вернадського. 2016. URL: <http://conference.nbu.gov.ua/report/view/id/877>

231. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. / Голос України. 1994.(від 15 грудня 1993 р. № 3687-XII).

232. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. / Відомості Верховної Ради України. 1994. (від 15 грудня 1993 р. № 3689-XII).

233. Про охорону прав на промислові зразки: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. / Відомості Верховної Ради України. 1994. (від 15 грудня 1993 р. № 3688-XII).

234. Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. / Відомості Верховної Ради України. 1998. (від 5 листопада 1997 р. № 621/97-ВР).

235. Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Держави Ізраїль про взаємну охорону таємної інформації та матеріалів: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. 2013. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-iii> (від 10 січня 2002 р. № 2939-III).

236. Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про взаємну охорону секретної інформації: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. Урядовий кур'єр. 2001. (від 15 листопада 2001 р. № 2799-III).

237. Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Урядом Французької Республіки про взаємну охорону таємної інформації та матеріалів: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. / Відомості Верховної Ради України. 2001 (від 5 липня 2001 р. № 2602-III).

238. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про охорону інтересів виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. Офіційний вісник України. 2001. (від 20 вересня 2001 № 2730-III)

239. Про внесення змін до Закону України «Про Національний банк України» щодо охорони цінностей та об'єктів Національного банку України: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. Урядовий кур'єр. 2012. (від 21 серпня 2012 р.).

240. Васильєв А., Зилковская Л., Иванов В. и др. Основы государства и права в вопросах и ответах. Харьков: ООО «Одиссей», 2000. 416 с.

241. Колодій А. М., Копейчиков В.В. Загальна теорія держави і права: навч. посібник. Київ, Юрінком Інтер, 1998. 317 с.

242. Галунько В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. 2017. Вип. 1. С. 4-10.

243. Шкарупа В.К., Коломоєць Т.О, Гулевська Г.А. і ін. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ: Істина, 2007. 216 с.

244. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ, Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

245. Васильєв А.С. Адміністративне право України. Харків, «Одісей», 2002. 288 с.

246. Битяк Ю., Зуй В. Адміністративне право України: навчальний посібник. Харків: ООО «Одісей», 1999. 224 с.

247. Копейчиков В., Колодій А., Ковальський В., Демський С. та ін. Правознавство: підручник. – Київ: Юрінком Інтер, 2002. 736 с.
248. Додин Е., Кивалов С., Біла Л. и др. Административное право Украины: учебник. – Харьков: «Одиссей», 2006. 880 с.
249. Осадчий В.І. Механізм правового регулювання. Митна справа. 2013. №5(89). ч. 2. С. 336-340.
250. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 Нац. ун-т держ. податк. служби України. Київ, 2008. 39 с.
251. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права. Бюлетень Міністерства юстиції України, 2006. № 11. С. 57–70.
252. Кивалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. 2-ге вид., перероб. і доп. Одеса : «Юридична література», 2002. 312 с.
253. Денчук Р. Адміністративно-правова охорона комунальної власності: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ін-т законодавства Верхов. Ради України. Київ, 2006. 19 с.
254. Шуба В. В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Харків, 2007. 20 с.
255. Про Національну поліцію: Закон від 02.07.2015 № 580-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст. 379.
256. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Терещук В.О., Шкарупа В.К. Адміністративне право України : посібник для підготовки до іспитів. Київ: Вид. Паливода А.В., 2001. 194 с.

257. Попов Л.Л. Козлов Ю.М., Овсянко Д.М. Административное право : учебник. М.: Юристъ, 2002. 697 с.

258. Класифікація прав людини: позитивні і негативні права. Політологія. 2006. URL:http://pidruchniki.com/1420112636408/politologiya/klasifikatsiya_prav_lyudini_pozitivni_negativni_prava

259. Про затвердження Положення про порядок відшкодування Фондом гарантування вкладів фізичних осіб коштів за вкладами. Рішення 09.08.2012 № 14 Виконавчої дирекція фонду гарантування вкладів фізичних осіб. 2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1548-12>

260. Фонд гарантування розпочинає виплати коштів вкладникам пат «ДІАМАНТ БАНК». Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. 2017. URL: <http://www.fg.gov.ua/not-paying/liquidation/203-pat-diamantbank/13019-fond-harantuvannya-rozpochnaye-vyplaty-koshtiv-vkladnykam-pat-diamantbank>

261. Яременко В., Сліпущко О. Новий словник української мови в 3-х т. Київ. Аконіт. 2008. 928 с.

262. Ярмиш О., Серьогін В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків. Національного ун-ту внутр. справ. 2002. 653 с.

263. Котюк В.О. Основи держави і права: навчальний посібник для абітурієнтів, студентів, учнів середніх шкіл і ліцеїв. Київ: Вентурі , 1996. 224 с.

264. Коломоець Т. Адміністративне право України. Підручник. Київ: Істина. 2010. 447 с.

265. Битяк Ю. Адміністративне право України. Підручник. Київ: Юрінком Інтер. 2005.

266. Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І., Сущенко В. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с. Бібліогр. в кінці тем.

267. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та інші. Загальне адміністративне право. Київ. Юрінком інтер. 2015. 568 с.

268. Римаренко Ю., Мойсеев Є.М, В.І. Олефір В. та ін. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина) : підручник. Київ. КНТ, 2008. 816 с.

269. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: автореф. дис...д-ра юрид. наук : 12.00.07, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 35 с.

270. Моїсеев Є., Сущенко В., Константинов С. та ін. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навчальний посібник. Київ: КНТ, 2008. – 264 с.

271. Ковалів М., Кисіль З., Кальянов Д. та ін. Адміністративна діяльність: навчальний посібник. Київ. Правова єдність (Всеукраїнська асоціація видавців), 2009. 432 с.

272. Семко С. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. дис... канд. юр. наук: 12.00.02. Харків. 2011. 237 с.

273. Шпак Ю. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. 2013. Вип. 5. С. 58-62.

274. Красноборов О. Адміністративно-правові засади діяльності Державної судової адміністрації України. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків. 2010. 19 с.

275. Сидорчук Л. Форми діяльності органів місцевого самоврядування у сфері охорони громадського порядку на сучасному етапі державотворення. Наше право. 2012. № 1. С. 56-62.

276. Скоров О. Поняття та види адміністративних актів органів публічної адміністрації. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 2. С. 330-338.

277. Угровецький П. Юридична природа адміністративних актів органів публічної адміністрації. Право і Безпека. 2010. № 3. С. 98-103.

278. Копаков В. Поняття форм публічного адміністрування Адміністративне право і процес. 2012. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/46-ponyattya-form-publichnoho-administruvannya-kolpakov-v-k>

279. Кличко перевірів столичні пляжі. Укрінформ. 2016. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2019442-klicko-pereviriv-stolicni-plazi.html>

280. Кічмаренко С. Адміністративно-правове забезпечення незалежності судової влади в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидат юридичних наук. Інститут публічного права. Київ. 2017. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=4302

281. Кісіль З., Кісіль Р. Адміністративне право: навчальний посібник. Київ., ЦУЛ, 2011. 696 с.

282. Битяк Ю., Зуй В. Адміністративне право України: конспект лекцій. Харків. 1996. 160 с.

283. Битяк Ю., Гаращук В., Шульга М. та ін. Адміністративне право України: підручник. – Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

284. Струс-Духнич Т. Роль і місце судової влади у правовій державі. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2011. Вип. 6. С.171-175.

285. Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: Том 2. Особлива частина ред. Київ.: Юрид. думка, 2005. 624 с.

286. Коваленко В. Курс адміністративного права України: підручник. Національна академія внутрішніх справ. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

287. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : автореф. дис...д-ра юрид. наук : 12.00.07, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 43 с.

288. Джафарова О. Іванцов В. Проблеми класифікації заходів адміністративного примусу. Актуальні проблеми державного управління. 2007. № 1 (31). С. 59-67.

289. Рудницький С. Категорія «механізм» у суспільних науках : SOCIAL-SCIENCE. 2011. URL: <http://social-science.com.ua/article/630>

290. Захисники України дали відсіч ворожій ДРГ в районі Станиці Луганської. Військова панорама. 2016. URL: <http://wartime.org.ua/28872-zahisniki-ukrayini-dali-vdsch-vorozhy-drg-v-rayon-stanic-luganskoyi.html>

291. Бурбик М., Солонар А., Янішевська К. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Суми: видавничо-виробниче підприємство «Мрія». 2015. 358 с.

292. Хропанюк В. Теория государства и права: учебное пособие. Москва, Издательство «Интерстиль». 377с.

293. Долгополов А.М. Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний аграрний університет. Київ, 2008. 18 с.

294. Тулянцева І. Правове регулювання переміщення культурних цінностей через митний кордон України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2010. 20 с.

295. Нечитайленко В. Контроль на державному кордоні України як засіб забезпечення екологічної безпеки: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Міжнародний університет бізнесу і права. Херсон, 2011. 20 с.

296. Лемешко О. Сутність готовності майбутніх офіцерів-прикордонників до вирішення нестандартних ситуацій в пунктах пропуску через державний кордон. Збірник наукових праць Національної академії державної прикордонної служби України (Серія: педагогічні науки). 2015. Випуск 2. С. 154-164.

297. Чумак В.В. Державний кордон як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Право і безпека. 2011. Випуск 1 (38). С. 93-96.

298. Ушаков Н. Международное право Москва: Юристь, 2000. 304 с.

299. Устич С.І. Методологія системного дослідження транскордонних процесів та її соціальна імплементація: монографія. Ужгород: Наукове видання, 2014. 401 с.

300. Адміністративні проступки, підвідомчі міліції: кваліфікація, доказування, особливості провадження. Навчальний посібник. У 3 т. Т. 2 / Національна академія внутрішніх справ. Київ, ПП «Директ Лайн», 2014. 240 с.

301. Колпаков В. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) Київ: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

302. Битяк Ю. Дьяченко О. Гаращук В. та ін. Адміністративне право: підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

303. Про державний кордон України: Закон за станом 1.11.2016 / Відомості Верховної Ради України. 1992. № 2. Ст. 5.

304. Про прикордонний режим: Закон України за станом 1.11.2016 / URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

305. Калюжний Р., Комзюк А., Погрібний О. та ін. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення Київ: Алерта, 2008. 783 с.

306. Про порядок виїзду з України та в'їзду в Україну громадян України: Закон України за станом 1.11.2016 / URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

307. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України за станом 1.11.2016/ URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>

308. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

309. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України за станом 1.11.2016

310. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» від 04.06.2015 р. // Офіційний вісник України. 2015. № 46. С. 130.

311. Кримінальний кодекс України: Закон України за станом 1.11.2016 // Офіційний вісник України. 2001. № 21. С. 1.

312. Відлер О.М. Механізми державного управління у сфері протидії нелегальній міграції: дис. ... канд. наук з держав. управ.: 25.00.02. / Київ, 2016. 265 с.

313. Суботін В., Ананьїн О. Забезпечення прикордонної безпеки України в умовах збройного конфлікту Наука і безпека. 2014. Випуск 4. С. 30-36.

314. Данилевська Ю. Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї: питання обґрунтованості криміналізації. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 8. С. 165-168.

315. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту від 08.07.2011 р.: Закон України за станом 1.11.2016 // Відомості Верховної Ради України. 2012. № 16. С. 702.

316. Брич Л. Значення ознак суб'єктивної сторони у розмежуванні суміжних складів злочинів. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 3. С. 333-352.

317. Плешко В. Актуальні питання державного управління у сфері прикордонної безпеки України. Державне управління. 2012. № 3. С. 124-126.

318. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26.05.2015 р. // Офіційний вісник Президента України. 2015. № 13. С. 50.

319. ОБСЄ - Свобода пересування через адміністративний кордон з Кримом / ОБСЄ // Тематичні звіти Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні. 2015. URL: <http://www.osce.org/node/172121>

320. Магазь Г. Управління професійною кар'єрою як напрямок удосконалення мотивації персоналу у сфері охорони державного кордону. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 7. С. 21-24.

321. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. / Голос України . 2003. № 134

322. Коваль А.М. Статус пацієнта: адміністративно – правове регулювання автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. / Національний університет Державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 24 с.

323. Руснак Л.М. Адміністративно-правове забезпечення права на охорону здоров'я в Україні: дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.07 / Університет «Україна», Київ, 2016. 207 с.

324. Зінченко Н.О. Здоров'я людини як медико-соціальна проблема . Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції «Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні». Полтава . 27 листопада 2015 р.. Полтава, 2015. Т.1.С. 92-93.

325. Солдатенков О.В. Правове регулювання видатків на реалізацію конституційного права громадян на охорону здоров'я в Україні та країнах Центральної Європи: автореф. дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2010. 47 с.

326. Красицкая Л. В. Историко-правовой аспект регулирования медицинской деятельности Актуальные проблемы правового регулирования

медицинской деятельности : материалы 1-й Всерос. науч.-практ. конф. Москва, 16 мая 2003 г. М. [б. в.], 2003. С. 127–130.

327. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): монографія. Тернопіль, „Економічна думка”, 2005. 460 с.

328. Ляхова Н.О. Державна політика щодо реалізації права громадян на медичну допомогу в Україні / Н.О. Ляхова, І.А. Голованова, І.В. Белікова // Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції «Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні». Полтава. 27 листопада 2015 р. Полтава, 2015. Т.1. С. 24-26.

329. Буздуган Я.М. Правові та організаційні основи фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні: автореф. дис... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Київ, 2009. 18 с.

330. Лівак П. Є. Правове забезпечення фінансування охорони здоров'я в Україні: автореф. дис... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Національний університет державної податкової служби України. Київ, 2009. 18 с.

331. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я за законодавством України. Вісник Національної академії правових наук України. 2014. № 1 (76). С. 103-111.

332. Буткевич М.М. Досвід медичного страхування у зарубіжних країнах. Науковий вісник НЛТУ України. 2011. Вип. 21.10. С. 178-184.

333. Заруба О.Д. Страхова справа : підручник. Київ : Тов. "Знання", 1998. 321 с.

334. Коцюрубенко Г.М. Розвиток медичного страхування в Україні Вісник соціально-економічних досліджень. 2009, № 35. С. 217-222.

335. Гладун З. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення Міжнародні науково-практичні конференції за

різними юридичними напрямками. 2006. URI: http://www.lex-line.com.ua/?language=ua&go=full_article&id=27

336. Шатковський Я.М. Стандартизація у системі обов'язкового медичного страхування в Україні (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2009. 20 с.

337. Матяш О.І., Гринь А.К. Теоретичні основи захисту інформації обмеженим доступом. Інформаційна безпека людини, суспільства і держави. 2011. № 3. С. 87-92.

338. Попов С.В., Бойченко О. О. Проблеми інформаційної безпеки України. Форум права. 2011. № 1. С. 798–801.

339. Токаренко Н.М. Становлення інформаційного суспільства: проблеми, суперечності та перспективи / Філософія: конспект лекцій. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-12012.html>

340. Николайчук Л. Інформаційне суспільство: стан та проблеми формування. Інформація і право. 2014. № 2 (11). С.122 – 126.

341. Дворнік М.О. Сутність та проблеми розвитку інформаційного суспільства в Україні. Сталий розвиток економіки - Міжнародний науково-виробничий журнал (Економіка та управління національним господарством). 2013 (21). С.75 – 79.

342. Україна 2020. Стратегія розвитку. URL : <http://reforms.in.ua/2020/strategy2020.pdf>.

343. Бондар І.Р. Інформаційна безпека як основа національної безпеки. Механізм регулювання економіки. URL:http://www.lac.lviv.ua/fileadmin/www.lac.lviv.ua/data/kafedry/MEV/Bodnar/Bodnar_Vyb_Pub_9.pdf

344. Єщук О.М. Інформаційне суспільство: стан та проблеми формування. Інформація і право. 2014. № 2 (11). С. 30 – 33.

345. Олійник О. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки. Юридичний вісник. № 1 (34). 2015. С. 65 – 69.

346. Окианавская хартия глобального информационного общества від 22 липня 2000 року. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/998_163.

347. Морозов О.Л. Креативні підходи до вирішення проблем у сфері забезпечення інформаційної безпеки. Вісник Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут”. Філософія. Психологія. Педагогіка 2007. №2. С. 1-5.

348. Бачу А.А., Ігнат'єв В.А. Он-лайн революція як відсутність правового поля інтелектуальної власності. Молодь: освіта, наука, духовність: Тези доповідей. Ч 3. (IX Всеукраїнська наукова конференція студентів і молодих вчених). К.: Університет «Україна», 2012. С. 15-17.

349. Єщук О.М. Адміністративно-правова охорона і адміністративно-правовий захист: ціле і частка. Закон і життя (міжнародний науково-практичний правовий журнал, місто Кишинів (Молдавія)) жовтень. 2013. С. 49-53.

350. Смоляк О. Є. Інтернет як важливий механізм реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. Митна справа. 2011. № 3 (75). С.56 – 62.

351. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Харків : Консул, 2001. 656 с.

352. Галуцько А.В. Соціальні Інтернет-мережі як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО. 2013. Випуск 22. Частина I. Том 2. С. 146–149.

353. Магда Є.М. Гібридна війна: сутність та структура феномену // Міжнародні відносини. Серія «Політичні науки» URL : http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/article/view/2489/2220

354. Біленська Д. Адміністративно-правове регулювання інформаційних відносин в Україні : автореф. дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 23 с.

355. Графский В., Нерсисянц В., Мамут Л. и др. История политических и правовых учений – Москва: НОРМА, 2004. 352 с.

356. Історико-культурна спадщина: створюємо і зберігаємо разом
URL:https://www.novadoba.org.ua/sites/default/files/files/common_history_book/chapter2.pdf

357. Кудерська Н.І. Право культурної спадщини. Загальна частина: підручник. К.: НАКККіМ, 2014. 260 с.

358. Пивовар І.В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про культурну спадщину України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2010. 24 с.

359. Петлюк Ю.С., Плаксієв І.І. Правова регламентація охорони об'єктів історико-культурної спадщини. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2015. Випуск 213, Ч. 1. С. 96-100.

360. Пирожкова Ю.В., Сінельник Р.В., Лютіков П.С. та ін. Адміністративне право України: підручник. К.: Істина, 2010. 480 с.

361. Пивовар І.В. Поняття адміністративної відповідальності за порушення законодавства про культурну спадщину. Держава і право. 2009. Вип. 44. С. 314-321.

362. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Александров Ю.В., Андрушко П.П., Матишевський П.С., Фесенко Є.В. та ін.; за ред. С.С. Яценка. К.: А.С.К., 2005. 848 с. (Нормативні документи та коментарі).

363. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 № 2768-III: Закон України за станом на 1 липня 2016 р. / Офіційний веб-сайт Верховної ради України. : URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>

364. Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля / Охорона довкілля визнається одним із стратегічних напрямів державної політики України. URL: <http://e->

works.com.ua/work/6968 Metodologichni zasadi stanovlennya pravovih osnov oh oroni dovkillya.html

365. Кобецька Н.Р. Дозвільне і договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні: питання теорії та практики : монографія. Івано - Франківськ : Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2016. 271 с.

366. Стахура Б.І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір: дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.01 / Львів, 2016. 180 с.

367. Вільний тлумачний словник: / Новітній онлайнний словник української мови : URL : <http://sum.in.ua/f/dovkillja>

368. Правова охорона навколишнього природного середовища: / Природа є першоджерелом життя URL : Режим доступу : http://www.rusnauka.com/8_NIT_2008/Tethis/Pravo/27546.doc.htm

369. Лошицький М.В. Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього природного середовища. Митна справа. 2015. № 1 (97). С.79 – 85.

370. Казанчук І.Д. Уточнення поняття і змісту адміністративно-правової охорони навколишнього середовища. Право і безпека. 2012. № 5 (47). С.72 – 78.

371. Липій Є. Адміністративно-правова охорона екологічних прав громадян: сучасний стан та шляхи вдосконалення. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2011. № 89. С. 114 – 116.

372. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» / Верховна Рада України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 38-39. – Спецвип.

373. Соколова А.К. Загальна характеристика принципів флористичного права / А.К. Соколова // Проблеми законності : академічний збірник наукових

праць. Вип. 105. С. 107-114. URL : http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/pr_zak/Pr_zak105.pdf

374. Про рослинний світ: Закон України за станом на 1 вересня 2016 року Верховна Рада України від 09.04.1999 р. № 591-XIV. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/591-14>

375. Червона книга Української РСР. Тваринний і рослинний світ : [видання 1980 р.]. URL : http://nature.land.kiev.ua/RB_80/index.htm

376. Словник-довідник сучасних екологічних та природоохоронних термінів / М-во освіти і науки України, Уманський держ. пед. ун-т. ім. П. Тичини ; укл. Гончаренко Г.Є., Совгіра С.В. К. : Наук. світ, 2010. – 67 с.

377. Басай О. Поняття рослинного світу : [аналіз правових норм і юридичної літератури щодо з'ясування змісту терміну «рослинний світ»] Право України. 2008. № 2. С. 83-87.

378. Закон України «Про міжнародні договори України» / Верховна Рада України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1906-15>

379. Екологічне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – Харків : Право, 2009. 328 с.

380. Українська енциклопедія : у 12-ти т. Т. 9. К. : Головний ред. УРЕ, 1983. 558 с.

381. Екологічне право : підруч. : для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. проф. А.П. Гетьмана. Харків : Право, 2013. 432 с.

382. Соколова А.К. Щодо визначення основних понять флористичного права / Проблеми законності : акад. зб. наук. праць. Вип. 102. С. 87-95. URL : http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/pr_zak/Pr_zak102.pdf

383. Лісовий кодекс України / Верховна Рада України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.

384. Гиренко І.В. Рослинний світ як об'єкт правової охорони навколишнього середовища. Форум права : наук. журн. 2012. № 3. С. 117-121.

385. Гетьман А.П. Проблеми кодифікації законодавства про рослинний світ: деякі міркування (коментар до Закону України «Про рослинний світ»). Вісник Академії правових наук України. 1999. № 3 (18). С. 103-109.

386. Кобецька Н.Р. Екологічне право України : навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. К. : Юрінком Інтер, 2009. 352 с.

387. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): Уч. для высших юрид. уч. заведений. М. : Юристъ, 1998. 688 стр.

388. Червоний список Міжнародної спілки охорони природи видів, яким загрожує зникнення / IUCN Red List of Threatened Species. URL : <http://redbook-ua.org/page/red-list-of-the-international-union>

389. Про Червону книгу України : Закон України за станом на 09.09.2016 р. / Верховна Рада України від 07.02.2002 р. № 3055-III. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3055-14>

390. Про природно-заповідний фонд України» Закон України / Верховна Рада України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>

391. Кагало О.О. Красная книга и требования современного законодательства. Материалы II Международ. науч. конф. «Растительный мир в Красной книге Украины: реализация глобальной стратегии сохранения растений», 9-12 окт. 2012 г. Умань, 2012. С. 23-27.

392. Офіційні переліки регіонально рідкісних рослин адміністративних територій України : довід. вид. / Ін-т ботаніки ім. М.Г. Холодного НАН України, Н.-д. лаб. «Ботанічний сад» навч.-наук. центру «Ін-т біології» КНУ ім. Т. Шевченка, Укр. ботанічне тов. ; уклад. Т.Л. Андрієнко, М.М. Перегрим. К. : Альтерпрес, 2012. – 148 с.

393. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Зелену книгу України» / Кабінет Міністрів України від 29.08.2002 р. № 1286. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1286-2002-%D0%BF>

394. Про благоустрій населених пунктів: Закон України / Верховна Рада України від 06.09.2005 р. № 2807-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2807-15>

395. Наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України «Про затвердження Правил утримання зелених насаджень у населених пунктах України» / Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 10.04.2006 р. № 105.

396. Олійник В.І. Об'єкт адміністративних правопорушень в галузі рослинного світу / Олійник В.І. // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 4. – С. 210-212.

397. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). Публічне управління. 2013. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/Pubupr_2013_spets.vip.3.pdf

398. About the Commission. ESCAP 7. 2005. URL: <http://www.unescap.org/commission/about-the-commission>

399. The Good Governance Division. Council of Europe. 2016. URL: <http://www.coe.int/en/web/good-governance>.

400. Бегрей І. Основні теоретичні складові сучасних моделей державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 2(25). С. 16-26.

401. Principle 1 Fair Conduct of Elections, Representation and Participation. Council of Europe. 2009. URL: <http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>

402. Principle 2 Responsiveness. 2009. URL: <http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>
403. Principle 3 Efficiency and Effectiveness. Council of Europe 2009. URL: <http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>
404. Principle 4 Openness and Transparency. 2009. URL: <http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>
405. Principle 9 Sustainability and Long-term Orientation. Council of Europe. 2009. URL: <http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>
406. Principle 10 Sound Financial Management. Council of Europe. 2009. URL: <http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>
407. Principle 12 Accountability. Council of Europe. 2009. URL: <http://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope>
408. Мурашин О. Оновлена концепція елементів правового регулювання. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Випуск 4. С. 12-14.
409. Курінний Є. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу. Адміністративне право і процес. 2013. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/Kurinni_2013-2.pdf
410. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення. Актуальні проблеми держави і права. Право України. 2006. URL: <http://www.apdp.in.ua/v35/03.pdf>
411. Авер'янов В. Актуальні завдання реформування адміністративного права. Право України. 1999. № 8. С. 8-11.
412. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. Право України. 1998. № 8. С. 8-13.
413. Курінний Є. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу. Адміністративне право і процес. 2013. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/Kurinni_2013-2.pdf

414. Колпаков В. Європейські стандарти адміністративного права. Адміністративне право і процес. 2014. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/376-yevropeyski-standarty-administratyvnoho-prava-kolpakov-v-k>

415. Răzvan N. The validity and effectiveness of law. Series VII: Social Sciences Law Vol. 8 (57) No. 1. 2015. C. URL: http://webbut.unitbv.ro/bulletin/Series%20VII/BULETIN%20I%20PDF/20_Bujdoiu-RN.pdf

416. Ефективність права. Варданянц Г. Соціологічна теорія права. 2007. URL: <http://socio.125mb.com/effektivnost-prava-17415.html>

417. Allot A. The Effectiveness of Laws. Valparaiso University Law Review. 1981. URL: <http://scholar.valpo.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1579&context=vulr>

418. Macfarlane A. What makes Law Effective?. Times Higher Education Supplement. 2005. URL: http://www.alanmacfarlane.com/TEXTS/law_effective.pdf

419. 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)

420. Завальнюк В. В. Ефективність права: антропологічний та євроінтеграційний аспекти. LEX PORTUS. 2017. № 1(3). С. 39-49.

421. Методологічні засади вивчення соціальної ефективності права. Герасіна Л. Соціологія права. 2003. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/sotsiologiya/505-panova/10900--4-----41-----.html>

422. Жинкин С.А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение: дис. докт. юрид. наук: спец. 12.00.01. - Краснодар, 2009. 384 с.

423. Герасимова Н.Р, Дёмин А.В. Эффективность норм права // Социально-политические науки. 2012. № 3. С. 50-52.

424. Лоскутов Т. О. Соціальна ефективність права та її критерії. Матеріали XIII міжнародної наукової інтернет-конференція «СОЦІУМ. НАУКА. КУЛЬТУРА» (25-27 січня 2017 року). URL: <http://intkonf.org/loskutov-to-sotsialna-efektivnist-prava-ta-yiyi-kriteriyi/>

425. Завальнюк В. В. Ефективність права: антропологічний та євроінтеграційний аспекти. LEX PORTUS. 2017. № 1(3). С. 39-49.

426. Жинкин С. К вопросу об условиях эффективности норм права. 2013. Типологическая характеристика правовой системы переходного периода. URL: <http://legalconcept.org/wp-content/uploads/2013/11/8>.

427. Копейчиков В. В. Правознавство: Підручник. К.: Юрінком Інтер. 2003. 348 с.

428. Нерсисянц В. С. Философия права. Учебник для вузов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА Москва, 1998. 297 с.

429. Шемшученко Ю.С. Адміністративна юстиція // Юридична енциклопедія: В 6т./Редколегія .: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та інш.- К.: Укр. енцикл., Т.1: А-Г, 1998. 598 с.

430. Брэбан Г. Французское административное право / Пер. с фр.; под ред. и со вступ. ст. С. Боботова. М.: Прогресс, 1988. С. 27.

431. Бойцова В.В., Бойцов В.Я. Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении. Государство и право. 1994. № 5. С. 42.

432. Француз А. А. Адміністративно-правове регулювання охорони праці у зарубіжних країнах. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 29. Ч. 2. Т. 3. С. 101–104.

433. Загальна декларація прав людини URL: <https://constituanta.blogspot.com/2011/02/1948.html>

434. «Міжнародний Білль про права людини». URL: https://constituanta.blogspot.com/2011/02/blog-post_530.html

435. Європейська конвенція з прав людини. Офіційний вісник України від 16.04.1998. 1998 р., № 13, № 32 від 23.08.2006, стор. 270

436. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Пек проти Сполученого Королівства» 2003 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=575>

437. Тлумачення Європейського суду з прав людини Конвенції. URL: <http://helsinki.org.ua/files/docs/1251638730.pdf>

438. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_105

439. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_207

440. Конвенція про права осіб з інвалідністю. Офіційний вісник України від 19.03.2010. 2010 р., № 17, / № 101.

441. Єременко .В. Зб. мат. VIII міжн. наук.-практ. конф. «Міжн. торгівля в контексті європ. Інтеграції». К.: УАЗТ, 2005.

442. Адміністративні домовленості щодо охорони інформації з обмеженим доступом між урядом України та організацією північноатлантичного договору. Офіційний вісник України від 23.06.2017. 2017 р., № 49, стор. 114, стаття 1513, код акту 86307/2017

443. First Conference of the Presidents of Supreme Administrative Courts in Europe «The possibility and scope of judicial control of administrative decisions». 7-8 October 2002, Strasbourg. Conclusions - www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_cooperation/Administrative_law_and_justice/Conferences/

444. Галунько В. В., Олефір В. І., Гридасов Ю. В., Іванишук А. А., Короєд С. О. Адміністративне право України : підручник. Херсон : ХМД, 2013. Т.1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.

445. Бабенко І. Права людини в Україні через призму міжнародних угод. Науковий потенціал сучасної юриспруденції: матеріали міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції. Тернопіль: 2009. С. 3-6.

446. Горбунцова Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади: монографія. Київ.: Юрінком Інтер, 2008. 240 с.