

ПРАВОЗАХИСНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ ТА МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

THE RIGHT-PROTECTIVE FUNCTION OF THE STATE AND THE PLACE OF ADMINISTRATIVE LAW IN ITS IMPLEMENTATION

Стасюк О.Л.,

кандидат юридичних наук, здобувач

Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України України

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина. Визначено місце адміністративного права у правовому забезпеченні реалізації правозахисної функції держави. Наголошено на тому, що сучасне адміністративне право – це «право забезпечення і захисту прав людини», «публічно-сервісне право», спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їх стосунках з органами публічної влади. Зроблено висновок про те, що правозахисна функція – це окрема функція адміністративного права, що полягає у забезпеченні захисту прав та свобод людини і громадянина.

Ключові слова: правозахисна функція, адміністративне право, права та свободи людини і громадянина, держава, компетентні правозахисні суб'єкти.

Статья посвящена исследованию административно-правовых отношений в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Определено место административного права в правовом обеспечении реализации правозащитной функции государства. Сделан акцент на том, что современное административное право – это «право обеспечения и защиты прав человека», «публично-сервисное право», направленное на обслуживание потребностей и интересов частных лиц в их отношениях с органами публичной власти. Сделан вывод о том, что правозащитная функция – это отдельная функция административного права, которая заключается в обеспечении защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: правозащитная функция, административное право, права и свободы человека и гражданина, государство, компетентные правозащитные субъекты.

The article is devoted to the study of administrative-legal relations that arise in the field of the protection of human and civil rights and freedoms. The place of administrative law in the legal protection of realization of the human rights protection function of the state is determined. It is stressed that modern administrative law is a “right to ensure and protect human rights”, “public service law”, aimed at serving the needs and interests of individuals in their relations with public authorities. It is concluded that the human rights function is a separate function of administrative law, which is to protect the rights and freedoms of man and citizen.

Key words: human rights function, administrative law, rights and freedoms of man and citizen, state, competent human rights activists.

Постановка проблеми. Сьогодні захист прав та свобод людини і громадянина є пріоритетною функцією сучасної держави. Правове осмислення нових закономірностей суспільного розвитку спонукає до нового розуміння ролі права і зв'язків між індивідом, який має право на захист, і державою, на яку покладено правозахисні обов'язки. За своїм змістом та структурою правозахисна функція регламентована нормами різних галузей права. Особливе значення в контексті забезпечення реалізації правозахисної функції держави має адміністративне право, яке сприяє впорядкуванню суспільних відносин шляхом встановлення механізмів адміністративно-правового регулювання різних сфер суспільного життя.

Стан опрацювання. Проблематиці правозахисній функції держави та адміністративно-правовому регулюванню захисту прав та свобод людини і громадянина присвячені праці таких вчених, як, зокрема, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, М.Р. Аракелян, Ю.П. Битяк, В.І. Вишковська, І.П. Голосніченко, І.Б. Коліушко, О.М. Миколенко, С.В. Петков, П.М. Рабінович, В.П. Тимошук. Однак серед науковців не завжди існує єдність щодо розуміння самого поняття «правозахисна функція». В окремих працях

означена функція розглядається як синонім «правоохоронної функції». Крім цього, недостатньо уваги приділено ролі адміністративного права у реалізації правозахисної функції держави з огляду на процеси реформування, які відбуваються останнім часом в системі державного управління. Остаточна зміна акцентів із примусового управління цією сферою на пріоритетне забезпечення захисту прав та свобод людини і громадянина додатково актуалізує зазначену тему дослідження.

Метою статті є з'ясування на підставі сучасних досліджень науки адміністративного права того, яку роль відіграє адміністративне право у правовому забезпеченні реалізації правозахисної функції держави.

Виклад основного матеріалу. Протягом тривалого часу адміністративно-правова наука не приділяла належної уваги питанню адміністративно-правових відносин, що виникають у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина. Адміністративне право традиційно сприймалося як право управлінське, головна мета якого полягає в імперативному врегулюванні відносин державного управління. Тобто історично склалося так, що адміністративне

право об'єктивно спиралося на «державоцентристську» ідеологію, в якій переважали державні інтереси над інтересами людини і суспільства. Тому до 90-х років минулого століття характерною рисою адміністративного права була його орієнтація переважно на задоволення потреб діяльності органів публічної влади.

Сьогодні «державоцентристська» ідеологія не відповідає визначеній у ст. 3 Конституції України принципово новій ролі держави у відносинах з людиною, згідно з якою утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Конституційне закріплення цього принципу зумовило необхідність переходу від пануючої у минулому ідеології домінування державних інтересів над індивідуальними до ідеології служіння держави людині, гарантування, забезпечення і захисту державою основних прав та свобод людини і громадянина. Як наслідок, відбулися певні зміни і у змісті адміністративного права.

На пріоритетності забезпечення прав та свобод людини і громадянина у державному управлінні вперше наголосив І.П. Голосніченко [2]. Концептуальні позиції нової доктрини українського адміністративного права, що базуються на принципово новій ідеології «людиноцентризму», запропонував В.Б. Авер'янов [3]. Отже, акценти у владно-управлінських відносинах зміщуються на користь потреб та інтересів приватної особи, адже найголовнішою ознакою правової держави є вільне й ефективне користування людиною належними їй правами та свободами.

Окреслюючи нову доктрину адміністративного права, В.Б. Авер'янов відзначав, що у сфері регулювання адміністративного права зовсім не все, що здійснюють органи виконавчої влади і місцевого самоврядування стосовно громадян і юридичних осіб, є насправді управлінням. Управління – тільки частина (і до того ж не переважаюча) діяльності зазначених органів. З огляду на запровадження людиноцентристської ідеології пріоритетною слід визнати, «публічно-сервісну» спрямованість адміністративного права. Саме завдяки такій характеристиці адміністративного права в новій адміністративно-правовій доктрині може бути подолана найбільш принципова вада радянської наукової школи, а саме майже повне ігнорування в науці адміністративного права проблематики прав людини. Враховуючи пріоритетну спрямованість адміністративного права на врегулювання «публічно-сервісних» відносин, слід мати на увазі, що в усіх подібних адміністративно-правових відносинах здійснюється не односторонній, а двосторонній вплив сторін. Адже в цих відносинах як суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання певних обов'язків (тобто належної поведінки), так і приватна особа має таке саме право щодо суб'єкта владних повноважень. Отже, нова доктрина має ґрунтуватись на теоретичній презумпції про те, що адміністративне право має більше встановлювати обмеження для держави (точніше, для всієї

публічної влади) і менше – для людей, але аж ніяк не навпаки [4, с. 14–15].

В контексті формування людиноцентристської ідеології В.Б. Авер'янов наголошував на тому, що ключовими характеристиками у визначенні адміністративного права мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» його функції, а дві нові, такі як «правозабезпечувальна», яка пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини, і «правозахисна», яка пов'язана із захистом порушених прав. Отже, навіть у найбільш узагальненому значенні адміністративне право має визначатись не як «управлінське» або «каральне» право, а як «право забезпечення і захисту прав людини» [5, с. 10].

Характеризуючи сучасне адміністративне право, необхідно зазначити, що ця галузь права нині втратила непорушний зв'язок із державним управлінням. Зміни у характері і формах управлінської роботи знаходять підтримку серед науковців, які щодо цього стверджують, що не можна вважати державно-управлінською багатомірну діяльність органів публічної влади щодо розгляду і вирішення справ за зверненнями приватних осіб; надання адміністративних послуг; захисту порушених прав і свобод громадян; застосування до осіб заходів адміністративного примусу [6, с. 72]. Нині вітчизняне адміністративне право виходить з концепції пріоритету прав та свобод людини і громадянина перед охороною державних, колективних чи загальом суспільних інтересів, тим самим забезпечує демократичний та ефективний захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [7, с. 149]. Таким чином, в узагальненому вигляді сучасне адміністративне право – це «право забезпечення і захисту прав людини», «публічно-сервісне право», спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їх стосунках з органами публічної адміністрації [8, с. 53].

Відповідно, адміністративно-правові норми регулюють відносини, пов'язані із захистом прав та свобод людини і громадянина. Адміністративне право як фундаментальна галузь публічного права опосередковує функції публічної влади в державі, зокрема правозахисну. На підтримку цієї позиції висловився й В.Б. Авер'янов, який вважає, що до функцій адміністративного права на рівні з управлінською та правореалізаційною належить також правозахисна функція, що полягає у забезпеченні захисту прав і свобод людини і громадянина. Отже, стає очевидним, що адміністративно-правове регулювання на пряму визначає конкретні механізми забезпечення прав та свобод людини і громадянина, встановлює форми й способи захисту прав громадян [3, с. 11]. При цьому слід враховувати, що правове регулювання правозахисної функції держави здійснюється нормами права різних галузей, але адміністративно-правовим нормам серед них відведено особливе місце в контексті забезпечення діяльності компетентних суб'єктів, що уповноважені забезпечити захист прав та свобод людини і громадянина.

Варто відзначити, що не всі науковці серед функцій адміністративного права виділяють таку функ-

цію, як правозахисна. Так, В.Ю. Машук ототожнює правозахисну функцію з охоронною. Досліджуючи адміністративно-правове забезпечення функціонування апаратів судів загальної юрисдикції, вчений зазначає, що охоронна (правозахисна) функція судів полягає у захисті прав, свобод та інтересів індивідуальних і колективних суб'єктів публічно-правових відносин. Її реалізація передбачає вжиття заходів, які захищають порушені права, свободи чи законні інтереси, усунення перешкод у реалізації відповідним суб'єктом його правових можливостей. При цьому, захищаючи права конкретного суб'єкта, суд одночасно здійснює охорону режиму законності загалом [9, с. 21–22]. Наводячи класифікацію функцій адміністративного права, Ю.В. Пирожкова не виокремлює з-поміж них правозахисну [10, с. 21–22], а також вважає, що охоронна функція охоплює захист прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [10, с. 23].

На нашу думку, правозахисна та правоохоронна функції – це дві окремі функції. Визначальним у вирішенні цього питання є відмежування таких категорій, як «захист» та «охорона», оскільки саме вони застосовуються в одному значенні правозахисної та правоохоронної функцій. Чітке розмежування означених понять проводить О.М. Миколенко. Вчений зауважує, що якщо взяти за основу такий критерій розмежування понять «охорона» і «захист», 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. При цьому критерієм розмежування цих понять повинна стати не тільки прив'язка поняття «охорона» до права в об'єктивному розумінні, але й прив'язка поняття «захист» до права в суб'єктивному розумінні, прив'язка поняття «охорона» до матеріальних норм права, а поняття «захист» – до процесуальних (процедурних) норм права. Тобто охорона права можлива лише до того моменту, коли виникають у зв'язку з порушенням норм права процесуальні (процедурні) правовідносини, в межах яких і відбувається безпосередньо захист порушених суб'єктивних прав або ліквідується реальна загроза їх порушення [11, с. 80–81].

У зв'язку з цим охорону можна розглядати як систему законодавчо встановлених матеріальних правових гарантій, а також діяльність уповноважених на те органів щодо їх реалізації з метою запобігання порушенням норм чинного законодавства. А захист прав – це сукупність заходів організаційно-правового характеру, що реалізуються компетентними державними органами та організаціями, яким таке право надано чинним законодавством, у межах юридичного процесу (юридичних процедур) з метою відновлення порушеного права, усунення перешкод в його реалізації, усунення реальної загрози порушення суб'єктивних прав протиправними діями, а також із метою засто-

сування до порушника заходів правового примусу [11, с. 81]. Отже, правозахисна функція – це окрема функція адміністративного права, що полягає у забезпеченні захисту прав та свобод людини і громадянина.

Констатуючи зміни в правовій науці, які відбулись і відбуваються останніми роками, наголосимо на тому, що у сфері регулювання адміністративного права перебувають відносини щодо захисту прав та свобод людини і громадянина. Означені відносини виникають всередині системи захисту прав та свобод людини і громадянина чи поза системою стосовно забезпечення її організації та належного функціонування. Ознаками таких відносин є те, що вони виникають у зв'язку із задоволенням специфічного публічного інтересу, який полягає в забезпеченні належного функціонування системи захисту прав та свобод людини і громадянина; виникають у сфері структурно-функціональної організації та взаємодії компетентних суб'єктів, діяльність яких пов'язана із забезпеченням належного функціонування системи захисту прав та свобод людини і громадянина; суб'єкти адміністративних відносин у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина можуть як мати рівний правовий статус, так і перебувати у відносинах підлеглості; підставами для виникнення, припинення та зміни адміністративних відносин у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина є специфічні юридичні факти. Тому дуже важливо, щоб урегулювання адміністративно-правовими нормами діяльності компетентних правозахисних інституцій було ефективним, адже це є істотною передумовою належної реалізації ними правозахисної функції держави.

Висновки. Правозахисна функція в адміністративному праві є сукупністю однорідних норм права, які регулюють відносини між компетентними правозахисними інституціями і фізичними та юридичними особами, що виникають, розвиваються і припиняються у процесі захисту прав та свобод людини і громадянина. Поява правозахисної функції в адміністративному праві стала об'єктивною подією на шляху еволюції державного управління. Це об'єктивно сформована функція адекватного розвитку суспільних відносин в межах концепції сервісної держави.

Адміністративне право сьогодні відіграє надзвичайно важливу роль у реалізації правозахисної функції держави, а саме закладає правові засади для взаємовідносин приватних осіб із суб'єктами правозахисної діяльності у сфері захисту прав та свобод людини і громадянина, а також визначає порядок реалізації останніми правозахисної функції держави. В нинішніх умовах адміністративне право має надати нові можливості в частині правового регулювання правозахисної функції держави з урахуванням сучасних тенденцій, які мають місце у сфері державного управління, що обумовлено його вдосконаленням у напрямі розвитку взаємодії держави та суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Голосніченко І.П. Правова система суверенної України і адміністративне право / І.П. Голосніченко // Право України. – 1992. – № 1. – С. 19–24.
3. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–16.
4. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення / В.Б. Авер'янов // Актуальні проблеми держави і права. – 2007. – № 35. – С. 10–26.
5. Адміністративна реформа для людини: науково-практичний нарис / [І.Б. Коліушко, В.Б. Авер'янов, В.П. Тимошук, Р.О. Куйбіда, І.П. Голосніченко]. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. – К. : Юридична думка, 2004– . – Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – 2004. – 584 с.
7. Галунько В.В. Концептуальні підходи до розвитку сучасного адміністративного права України / В.В. Галунько // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 143–151. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf>.
8. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати та перспективи / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.В. Полюхович, Н.І. Хорошак] // Юридичний журнал. – 2004. – № 5 (23). – С. 52–56.
9. Машук В.Ю. Адміністративно-правове забезпечення функціонування апаратів судів загальної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук / В.Ю. Машук ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2014. – 218 с.
10. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Ю.В. Пирожкова ; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2017. – 33 с.
11. Миколенко О.М. Сучасний погляд на класифікацію функцій адміністративного права / О.М. Миколенко // Правова держава. – 2017. – № 25. – С. 78–82.