

УДК 342.731

СПЕЦИФІКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАСОБИ, ФОРМИ, МЕТОДИ

Лазур Я.В., д. ю. н.,
професор, декан юридичного факультету
Ужгородський національний університет

У статті визначається сутність та види засобів адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини у сфері публічного управління. Розкривається поняття та типи методів адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини. Характеризуються форми забезпечення прав і свобод громадян, як з'єднувальний елемент даного механізму.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, права, свободи, форми, методи, засоби.

В статті раскрывается сущность и виды средств административно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека в сфере публичного управления. Анализируются понятие и типы методов административно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека. Характеризуются формы обеспечения прав и свобод граждан, как связующее звено данного механизма.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, права, свободы, формы, методы, средства.

Lazur Ya.V. SPECIFICITY ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM PROVISION HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION: MEANS, FORMS, METHODS

The article defines essence and types of administrative-legal mechanism of ensuring rights and freedoms in sphere of public administration. The notion and types of methods of administrative legal mechanism of ensuring rights and freedoms of individual. Characterized by form of security of rights and freedoms of citizens, as connecting element of mechanism.

Key words: administrative-legal mechanism, rights, freedoms, forms, methods, means.

Постановка проблеми. Правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління представляє собою здійснюване державою за допомогою адміністративно-правових норм і сукупності адміністративно-правових засобів упорядкування суспільних відносин із метою юридичного закріплення, охорони, реалізації і розвитку прав і свобод громадян у сфері діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Оскільки відповідні суспільні відносини регулюються нормами адміністративного права, то правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління носить адміністративно-правовий характер.

Своє практичне втілення у площину суспільних відносин правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління знаходить через функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення означених прав і свобод. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян включає такі елементи: норма права; правовідносини; акти реалізації норм права; юридичні факти; акти застосування норм права; акти тлумачення норм права; законність; правова свідомість; правова культура.

Механізм правового забезпечення покликаний здійснювати за допомогою правових засобів упорядкованість суспільних відносин відповідно до цілей і завдань правової держави. Названий механізм є необхідним для підтримки законності і правопорядку, як основи і невід'ємної умови нормального життя цивілізованого суспільства.

Ступінь розробленості проблеми. Проблематика роботи полягає у малодослідженості адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини. Однак, певні аспекти даного питання розглядалися у працях таких учених, як А.Л. Борко, В.В. Галуцько, О.В. Дубенко, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, Н.Р. Нижник, В.І. Олефір, В.Ф. Опришко, О.П. Орлюк, М.Ф. Орзіх, О.І. Остапенко, В.П. Петков, Р.С. Павловський, В.О. Прилуцький, А.М. Подоляка, П.М. Рабінович, В.М. Самсонов та інші.

Метою статті є визначення специфіки адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини у сфері публічного управління шляхом аналізу його засобів, форм та методів.

Виклад основного матеріалу. Механізм правового забезпечення характеризується певними методами, засобами, формами.

У науковій літературі засоби поділяють на три групи. До першої групи належать засоби, що дають реальну можливість забезпечення громадянам прав і свобод у сфері публічного управління, які виключають можливість порушення їх прав, дають змогу створювати нормальні умови для повного здійснення юридичних можливостей, сприяють попередженню правопорушень та ліквідують їх причини.

Виявлення умов забезпечення суб'єктивного права у сфері публічного управління дає змогу побачити і підкреслити творче організаційне значення національного права, оскільки на перше місце ставляться не винятки (наприклад, забезпечення процесуальних прав осіб, яких притягують до відповідально-



сті), а правило – його позитивний бік, тобто закріплення тих результатів, які досягаються всіма громадянами України у системі правового забезпечення управління економічною, соціально-культурною, адміністративно-політичною сферами.

Роль правового забезпечення проявляється переважно до вчинення дій, спрямованих на обмеження прав та інтересів громадян. За допомогою правового забезпечення вдосконалюється система та структура публічного управління, здійснюється робота з кадрами, регулюється зовнішня та внутрішня діяльність апарату органів влади, місцевого самоврядування. Для здійснення правового забезпечення органи державної влади, місцевого самоврядування виконують роботу із закріплення службової дисципліни, гарантують нормальний психологічний клімат у відносинах із громадянами, контролюють дотримання посадовими та службовими особами обов'язків, які відповідають правам і свободам громадян.

Усі ці дії відбуваються на основі правових норм і прямо стосуються забезпечення прав і свобод громадян, їх охорони від порушень. За обсягом вони значно ширші від юрисдикційної діяльності і пов'язуються з усією багатогранною позитивною управлінською діяльністю, спрямованою на розвиток ринкових відносин в економіці, господарсько-організаційній, соціально-культурній діяльності, вдосконалення демократії, забезпечення прав і свобод людини. Головна мета цієї діяльності – забезпечити виявлення активності всіх громадян у сфері публічного управління, створити їм нормальні умови для забезпечення наданих прав, попередити їх порушення. За такого підходу привертає увагу широта об'єкта забезпечення й захисту і яскраво виражена профілактична властивість аналізованих засобів [4, с. 113–114].

Друга група засобів пов'язана із забезпеченням прав і свобод громадян – переважно правопорушників, які зазнають із боку органів публічного управління та їх посадових осіб примусового впливу і є, відповідно, суб'єктами процесуальної діяльності. Правовий стан громадянина у сфері публічного управління може у кожен конкретний момент змінюватися. У певній життєвій ситуації для громадянина особливого значення може набувати забезпечення прав та інтересів, пов'язаних із його конкретною правовою позицією. Зокрема дуже актуально відокремити ту правову позицію у статусі громадянина, за якої він є порушником правових норм. У таких досить поширених випадках є необхідність забезпечення особистих прав, що надаються суб'єкту відповідно до появи на основі юридичних фактів статусу правопорушника у сфері публічного управління.

Демократична держава зацікавлена в упорядкуванні та вдосконаленні процесуальної, юрисдикційної та процедурної діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб [3, с. 22]. Саме тут необхідні чіткі правила, які визначатимуть порядок застосування відповідних заходів державного впливу і забезпечення необхідних гарантій правильного й обґрунтованого здійснення правової

юрисдикції та примусу. Варто погодитися з Н.Г. Салищевою, яка правильно зазначає, що така діяльність повинна бути врегульована особливо ретельно, оскільки у сфері використання примусових заходів охорона суб'єктивних прав громадян має дуже важливе значення [5, с. 15].

Звідси випливає необхідність відокремлення особливої групи засобів юрисдикційного характеру. Специфічною особливістю зазначених засобів є їх особливий процесуальний характер; вони становлять спеціальний різновид засобів правоохоронної діяльності, врегульованої не матеріальним, а процесуальним правом.

Правоохоронна роль засобів цієї групи виступає у процесі використання засобів державного забезпечення. За своїм обсягом ці засоби набагато вужчі від складових першої групи і пов'язуються із незначною частиною діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб.

Об'єктом захисту цих засобів є права та інтереси осіб, які вступають у відносини з органами державної влади, місцевого самоврядування для вирішення конкретних спорів або притягуються до відповідальності. Основна мета їх використання – забезпечення об'єктивного розгляду справ, недопущення порушення законності, обмеження прав і свобод громадян у процесі юрисдикційної діяльності.

Нарешті до третьої групи належать правові засоби, пов'язані із захистом порушених прав та свобод громадян. Механізм забезпечення прав і свобод людини включає заходи, що ведуть до відновлення прав, порушених неправомірними діями, та відповідальності осіб, які заподіяли ці правопорушення [1, с. 218–223]. До цієї групи включаються всі засоби, що утворюють механізм відновлення порушених прав і свобод. Ці засоби за своїм характером також є значною мірою процесуальними, але на відміну від засобів попередньої групи мають інше цільове призначення, об'єкт впливу, що дає можливість їх відокремити.

Правозахисна роль зазначених засобів виявляється у прийнятті рішень про відновлення порушених прав громадян відповідними органами залежно від характеру відновлених прав. Об'єктом захисту цієї групи засобів, на відміну від попередньої, є порушені відносини. Мета використання цих засобів – відновлення суб'єктивних прав і свобод людини та громадянина, усунення умов та причин, що зумовили правопорушення цих основних цінностей правової держави.

Як підкреслювалося раніше, в юридичній літературі немає єдиної думки з приводу систематизації правових засобів забезпечення та захисту прав і свобод громадян, оскільки за основу цієї систематизації беруться різні ознаки. Враховуючи те, що правові засоби забезпечення та захисту прав і свобод громадян дуже багатогранні, не виключаємо і відмінностей у їхній класифікації. Разом із тим особливо важливою як із теоретичної, так і з практичної позицій, є класифікація юридичних засобів залежно від їх призначення (цілей) та шляхів впливу на забезпечення і захист прав та інтересів громадян у сфері

публічного управління, а також від об'єкта правоохоронної діяльності.

За зазначеними критеріями юридичні засоби забезпечення прав і свобод та їх захисту в аналізованій сфері можна розмежувати на три основні групи:

а) засоби, що забезпечують права і свободи, та попереджають їх порушення; б) засоби охорони прав і свобод громадян у провадженні в справах про адміністративні правопорушення; в) процесуальні засоби захисту, пов'язані з відновленням порушених прав і відповідальністю за правопорушення.

Такий підхід до вирішення поставленої проблеми збігається із думкою відомого спеціаліста з проблем теорії права С.С. Алексєєва, висловленою ним з приводу загальнотеоретичного поняття правових засобів і методології їх відокремлення. Він пише, що «питання правових засобів – це не стільки питання відокремлення в особливий підрозділ тих чи інших фрагментів правової дійсності, скільки питання їх особливого ведення у строго визначеному ракурсі – їх функціонального призначення, їх ролі як інструментів оптимального вирішення соціальних завдань». У будь-якому випадку маємо фрагменти правової дійсності, що розглядаються під кутом зору їх функцій, їх ролі як інструментів юридичного впливу [1, с. 384].

Методи правового забезпечення – це конкретні заходи юридичного впливу, що характеризують використання в тій чи іншій сфері суспільних відносин певного комплексу юридичних прийомів впливу. Методи є субстанціональними, невід'ємними від правової матерії. Вони виражають зміст того чи іншого юридичного режиму забезпечення.

Розглядаючи методи правового забезпечення, треба зазначити деякі методи, які визначають головне в правовому статусі суб'єктів, в їх юридичних позиціях. До них відносяться первинні методи правового забезпечення: 1) централізоване, імперативне забезпечення (метод субординації); 2) децентралізоване, диспозитивне регулювання (метод координації). Регулювання зверху донизу виконується на владно-імперативних засадах, юридична енергія надходить тільки зверху, від державних органів. Положення суб'єктів характеризується відносинами субординації. Правове забезпечення також визначається і внизу, на його процес впливає активність усіх учасників правових відносин, їх правомірні дії також виступають як індивідуальне джерело юридичної енергії. Положення суб'єктів характеризується відносинами координації, наданням конститутивного юридичного значення їх поведінці [7, с. 202].

У науковій літературі і в практиці існують дві юридичні формули, на основі яких виділяються два типи правового забезпечення. Тип правового забезпечення – це особливий порядок правового регулювання, що виражається у певному поєднанні способів (дозволів і заборон) і створює стан більшого чи меншого сприяння задоволенню інтересів суб'єкта права. Тип правового забезпечення встановлює тип правового режиму.

Сутність першого типу виражається принципом: «дозволено все, крім прямо забороненого законом». На цій формулі побудований загальнодозволений тип правового забезпечення. За цим типом у правовідносинах встановлюються строго і чітко сформульовані заборони. Як правило, об'єм цих заборон невеликий, а об'єм дозволів не визначений: все, що не заборонене. Наприклад, право допускає для членів суспільства будь-які способи накопичення матеріальних благ, окрім прямо заборонених законом. Даний тип правового забезпечення сприяє (або не перешкоджає) проявам ініціативності, активності, самостійності у вирішенні життєвих завдань. За цим типом забезпечення створюються цивільні, трудові, сімейні типи правового забезпечення, що ґрунтуються на загальній забороні, у рамках якої закон встановлює конкретні дозволи.

Друга формула правового забезпечення звучить інакше: «заборонено все, окрім прямо дозволеного». Це означає, що учасник правових відносин подібного типу може зробити тільки дії, які прямо дозволені законом, а решта всіх дій заборонена. Цей тип правового забезпечення прийнято називати дозвільним. Він властивий тим галузям права, які пов'язані, наприклад, із державним управлінням (адміністративне право). Тут у законі вказується точний, суворо обмежений об'єм правомочності; все, що виходить за межі компетенції володарюючого суб'єкта, категорично заборонено, сприяє (або хоча б не перешкоджає) проявам ініціативності, активності, самостійності в рішенні життєвих завдань [6, с. 48].

В умовах побудови демократичної правової держави виділення механізму забезпечення прав і свобод громадян обґрунтовується його значимістю для правової системи в цілому, і зокрема – для надання правам і свободам людини і громадянина актуального змісту. Механізм забезпечення прав і свобод громадян уособлює комплекс взаємодіючих елементів, які надають належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод. Його структурними елементами є: норми права; юридичні передумови забезпечення прав і свобод (правовий статус особи); нормативно-правові засоби забезпечення прав і свобод (юридичні гарантії); загальносоціальні умови забезпечення, охорони і захисту прав і свобод особи (фактичне соціальне макросередовище, в якому здійснюється забезпечення прав і свобод). Внутрішні взаємозв'язки цих складових елементів обумовлюють узгоджену роботу механізму забезпечення прав і свобод у цілому.

Функції механізму забезпечення прав і свобод громадян дають нам змогу відобразити та конкретизувати правову сутність і призначення даного механізму. Вони виступають однією з найбільш важливих якісних характеристик, в яких відображаються цілі і завдання з перетворення закріплених у законодавстві прав і свобод із потенційних можливостей в дієві суспільні відносини. До них відносяться сприяюча (допоміжна), спонукаюча, охоронна, правопоновлююча і виховна функції.



Безпосередній механізм забезпечення прав і свобод особи здійснюється в конкретних формах, в яких знаходять відображення співвідношення і взаємозв'язки між складовими елементами даного механізму. Формами забезпечення прав і свобод громадян є зовнішні прояви взаємоузгодженого функціонування складових елементів механізму забезпечення прав і свобод особи, які скординовують свою діяльність на втілення закріплених у законодавстві прав і свобод у дійсність та відображають забезпечення прав і свобод особи, забезпечення охорони прав і свобод особи та забезпечення захисту прав і свобод особи.

Кожний структурний елемент механізму забезпечення прав і свобод особи має особливе призначення в сфері забезпечення, охорони і захисту прав і свобод. Механізм правового забезпечення покликаний здійснювати за допомогою правових засобів і способів структурованість суспільних відносин відповідно до мети, цілей і завдань демократичної держави. Даний механізм незамінний для підтримки правопорядку і законності, як основи і невід'ємної передумови існування і діяльності цивілізованого суспільства.

Висновки. На сьогоднішній день проблема правового забезпечення та захисту прав і свобод громадян знаходиться на досить низькому рівні. Щоб покращити це становище, необхідно: по-перше, інтереси громадян ставити над державними інтересами; по-друге, всіляко сприяти розвитку ринкових відносин, додержанню рівності форм власності (державної, приватної, комунальної); по-третє, підвищувати ефективність роботи управлінського апарату з розширенням його штату; по-четверте, дієво боротися з корупцією та

іншими правопорушеннями, охороняти і захищати права і свободи людини і громадянина; по-п'яте, удосконалювати кожен елемент механізму окремо та у взаємодії цих елементів між собою, та іншими системами.

Наявність правового забезпечення дає можливість за допомогою правових норм і інших юридичних засобів впливати на суспільні відносини з метою їхнього упорядкування, розвитку і захисту. Механізм правового забезпечення покликаний здійснювати за допомогою правових засобів упорядкованість суспільних відносин відповідно до цілей і завдань правової держави. Названий механізм просто необхідний для підтримки законності і правопорядку, як основи і невід'ємної умови нормального життя цивілізованого суспільства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Право: Азбука, теория, философия: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 711 с.
2. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М.: БЕК, 1995. – 320 с.
3. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський; за заг. ред. докт. юрид. наук проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 251 с.
4. Іерусалімова І.О. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. / І.О. Іерусалімова, І.О. Іерусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко. – К.: Знання, 2007. – 223 с.
5. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – 158 с.
6. Тарахонич Т.І. Місце правових відносин у системі елементів механізму правового регулювання / Т.І. Тарахонич // Правова держава. – К., 2003. – Вип. 14. – С. 45–55.
7. Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навч. пос. / Автор-упорядник М.В. Кравчук. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 247 с.