

УДК 341.231.5

Я.В. ЛАЗУР, канд. юрид. наук, доц., Ужгородський національний університет

МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, права і свободи громадян, державне управління

Будь-яка державна політика неодмінно повинна реалізовуватися за допомогою методів, необхідних і достатніх для досягнення поставленої мети. В нашій державі проблема захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління є досить актуальною і, водночас, неврегульованою. Тому саме потреба всебічного удосконалення захисту прав і свобод, покращення і стабілізація ситуації щодо цього питання, приведення його у відповідність до сучасних умов розвитку суспільства потребує розробки ефективних методів захисту. Вказане обумовлює новизну та актуальність даної статті, метою написання якої є визначення сутності методів адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління.

Взагалі, захист прав і свобод особи – це створення найбільш сприятливих умов для їх ефективної реалізації, що здійснюється всіма суб'єктами політичної системи суспільства. Важлива роль у цій діяльності належить державі, яка, найбільш концентровано виражаючи в своїй політиці економічні відносини і потреби суспільства, через систему своїх органів і підпорядкованих їм державних підприємств і установ здійснює багатоцільові функції, проводить науково обґрунтовану діяльність різних сфер життя суспільства. Серед таких сфер головне місце посідає пра-

воохоронна діяльність та захист прав і свобод особи, що здійснюється державними організаціями в межах їх компетенції та притаманними їм методами. Хоча всі органи держави здійснюють правогарантуючу діяльність щодо прав та свобод людини і громадянина, але її характер, напрям, обсяг неоднакові для різних видів органів держави. Для одних захист суб'єктивних прав – основна, найважливіша функція, для інших – один з напрямів їх діяльності. Тому і захист прав може виступати основною функцією для одних органів і другорядною для інших [1, с.43].

Дослідження питання адміністративно-правових методів захисту прав і свобод громадян як правового явища в управлінській теорії та практиці на сучасному етапі становлення України, як демократичної, правової держави, є одним із пріоритетних напрямів усвідомлення важливості теорії адміністративного права у світлі адміністративної реформи в Україні. За допомогою методів захисту прав і свобод громадян безпосередньо здійснюються функції держави, вирішуються її завдання, забезпечуються правопорядок, права, свободи і законні інтереси громадян, юридичних осіб, різних організацій.

Правильне, науково обґрунтоване застосування методів у публічних відносинах є одним із шляхів виховання поваги до всієї системи державної влади, до її владних розпоряджень, дає найбільший ефект діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб [2, с.15].

Для дослідження і аналізу методів адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління, насамперед, необхідно з'ясувати, що собою представляють методи взагалі, а також адміністративно-правові методи.

В пізнавальній та науковій літературі дається дуже багато визначень поняття «метод». На думку В.Я. Савченко, метод (з грецької означає «шлях дослідження», «спосіб

пізнання») – це спосіб дослідження явищ, процесів створених людиною систем та сукупність прийомів, за допомогою яких оцінюється стан об'єкта, що вивчається [3, с.31]. Дещо інше визначення наводиться в словнику юридичних термінів, а саме метод - це сукупність прийомів і засобів, за допомогою яких упорядковуються суспільні відносини визначеного виду [4, с.45]. Також метод визначають як сукупність прийомів, способів, принципів, за допомогою яких визначаються шляхи досягнення певної мети, розв'язання конкретного завдання.

Поняття «метод» використовується і в теорії, і в практиці. У науці метод – це застосування певних способів, прийомів, завдань теоретичного дослідження предмета, що знаходить вияв у системі категорій і законів. Якщо предмет науки характеризується тим, що досліджується, то метод – тим, як досліджується. Розпочинаючи дослідження, вчений опирається на існуючу теорію предмета. Метод у цьому разі виступає як передумова пізнання. Подальші дослідження дають можливість отримати нові знання, що не тільки збагачує теорію предмета, а й збільшує та вдосконалює арсенал пізнавальних засобів, збагачує метод науки. За такого підходу метод є результатом наукового пізнання. Метод будь-якої науки, її методологія, має величезне значення для розвитку наукового пізнання. Як писав видатний російський фізіолог І. Павлов у «Лекціях по фізіології» (1952), метод – найперша, основна річ. Від методу, від способу дій залежить ефективність дослідження. При хорошому методі, на його думку, і не дуже талановита людина може зробити багато, а при поганому методі геніальна людина працюватиме марно і не отримує цінних, точних результатів [5, с.16].

Проблему методів будь-якої діяльності можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять - мети та засобів її досягнення. У загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи

прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності слід розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності. У теорії державного управління під методами розуміють засоби практичної реалізації завдань та функцій діяльності органів управління. Інакше кажучи, метод управління - це спосіб здійснення управлінських функцій, впливу суб'єкта управління на об'єкт (колектив, групу осіб чи одну особу) [6, с.146].

З теоретичної точки зору питання про адміністративно-правові методи доцільно розглядати з двох боків: 1) теоретичне обґрунтування необхідності існування методів захисту прав і свобод громадян і їх важливість в управлінському середовищі; 2) формування і нормативне забезпечення механізму їх реалізації [7, с.18].

Правильне розуміння методів можливе на підставі та в зв'язку з функціями. Будь-яка функція, що потребує реалізації, становить собою конкретну мету й дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Тому вона є частиною управлінської діяльності. Це дозволяє відокремити методи від понять, що вживаються в подібному до них розумінні. Наприклад, планування, контроль, облік та інші подібні до них дії є функціями управління. Але взяті як окремі прийоми будь-якої з функцій, вони вже становлять методи захисту прав і свобод громадян. Саме їх оптимальний вибір у конкретних умовах забезпечує ефективну діяльність органу управління.

Внаслідок значного різноманіття суб'єктів виконавчої влади й об'єктів, що перебувають під їх впливом, методи захисту теж є різноманітними. Але це не виключає наявності в них загальних ознак. Найхарактернішими для методів прав і свобод громадян є: 1) способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований йому орган і громадян; 2) вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави; 3) засоби досяг-

нення мети; 4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення спільної діяльності; 5) способи реалізації компетенції.

При цьому прийоми та способи, що використовують для реалізації управлінських завдань, які стоять перед суб'єктом державної влади, прямо залежать не тільки від його правового статусу, а й від особливостей адресата - об'єкта управління (форми власності, індивідуального чи колективного характеру тощо). Будучи правильно поєднані, ці методи створюють єдину взаємопов'язану систему способів впливу. Проте це не виключає й суперечностей, що виникають тоді, коли ті чи інші методи використовують або всупереч об'єктивним умовам, або невиправдано широко. Методи захисту, що виражають різні аспекти практичної діяльності того чи іншого державного органу (посадової особи), дають відповідь на запитання: як вони діють, реалізуючи свої повноваження, як використовують різні засоби для досягнення поставленої мети [8, с.158-159].

Методи дають вичерпний перелік на питання, як функціонує правозахисний механізм, як практично здійснюється правозахисні функції, за допомогою яких засобів. Особливістю цих методів являється їх застосування за дорученням держави, тобто офіційно, а також у встановленому порядку. Вони відповідають певним вимогам, а саме: 1) мати здатність формувати і забезпечувати реалізацію правозахисних впливів; 2) бути різними і пристосованими до широкого використання; 3) бути реальними і гнучкими.

Виділяють дві групи методів, а саме: 1) методи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють адміністративно-правовий захист громадян; 2) методи забезпечення реалізації правозахисних цілей і функцій.

Перші методи охоплюють способи, прийоми, дії осіб, органів і посадовців, які залучені до процесу управлінсько-правового за-

хисту, які пов'язані з підготовкою та реалізацією правозахисних рішень, а також здійснення організаційної правозахисної діяльності. Методи першої групи передбачають використання наступних способів і прийомів дій: вивчення конкретних ситуацій на місцях, на керованих об'єктах, теоретичне усвідомлення правозахисної проблеми; ознайомлення з наявним досвідом вирішення подібного завдання; складання інформаційних записок, доповідей і довідок; аналіз статистичних матеріалів; обґрунтування різних альтернатив вирішення проблеми.

Друга група методів пов'язана із правовою і управлінсько-захисною діяльністю: методи роботи з інформацією, методи правотворчої, оперативно-виконавчої і правоохоронної діяльності, методи підготовки і проведення організаційних заходів, методи відбору і розвитку управлінських кадрів і т.п.

Адміністративно-правовий захист - це взаємодія людей, тому у ньому важливе значення належить прийомам, способам, операціям стимулювання, активізації і направлення діяльності громадянина зі сторони державних органів і посадових осіб. З цієї точки зору методи забезпечення реалізації правозахисних цілей і функцій можна поділити на морально-етичні, соціально-політичні, економічні і адміністративні. Морально-етичні методи - це відношення в процесі захисту прав фізичних осіб до гідності, честі і совісті людини, і включають в себе заходи виховання, роз'яснення і популяризації цілей і змісту адміністративно-правового захисту, заходи морального сприяння і стягнення, врахування психологічних особливостей характеру людини. В процесі адміністративно-правового захисту використовуються соціально-політичні методи, пов'язані з умовами праці, побуту, наданням соціальних послуг, розвиток суспільних і політичної активності. Вони впливають на соціально-політичні інтереси громадян їх адміністративно-правового статусу, можливості їх самозахисту. Економічні

методи, які застосовуються у правозахисній діяльності, обумовленні роллю економічних інтересів в житті громадян, і відповідно, в процесі адміністративно-правового захисту. Можливість набуття і розширення приватної власності, свобода підприємництва, діючі в суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці, інші економічні явища завжди привертають увагу правозахисних цілей і функцій. Економічні методи – методи досягнення цілей на основі реалізації вимог економічних законів. Це сукупність способів впливу шляхом створення економічних умов, що спонукають працівників діяти у потрібному напрямі. Іншими словами, це методи, що ґрунтуються на економічних розрахунках, свідомому використанні всієї системи економічних законів та категорій ринкової економіки, таких як планування, фінансування, ціноутворення, господарський розрахунок, економічне стимулювання [9, с.244]., керуючись цим органи державної влади і місцевого самоврядування можуть багатого досягти у реалізації

Універсальними методами захисту прав і свобод громадян, які використовуються в усіх галузях та сферах, на всіх її рівнях, а в багатьох випадках визначають зміст та конкретний прояв інших методів, є переконання та примус. Ці методи найпоширеніше відбиваються через механізм прав та обов'язків, підкреслюють особливості відносин влади і підпорядкування. Питаннями переконання і примусу, їх співвідношенням займаються філософи, соціологи, юристи, педагоги, психологи та інші науковці. Це пов'язано з тим, що в здійсненні завдань щодо створення правової держави, ринкових відносин, виховання людей держава користується певними засобами впливу. Методи переконання і примусу не можна відривати один від одного, оскільки між ними існує діалектична єдність, вони мають об'єктивний характер і їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин. У сучасних умовах висвітлення питань переконання, його співвід-

ношення з примусом пов'язане з глибоким усвідомленням необхідності пріоритетів у захисті прав і свобод людини, осмислення й узагальнення нових явищ державного життя, форм участі громадськості в управлінні, тому має велике теоретичне і практичне значення. Природно, що питання переконання і примусу в Українській державі становить значний інтерес для правової науки.

Мета переконання як особливого засобу правового впливу полягає в тому, щоб учасники правовідносин дотримувалися вимог закону через їх внутрішнє визнання, а не внаслідок сліпого підкорення велінням влади. Це означає впровадження дисциплінованості, розуміння того, що громадська дисципліна і законність становлять необхідну умову успішної побудови правової, незалежної, демократичної держави, а також формування свідомої звички, спрямованої на дотримання правових вимог, почуття неприпустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями [10, с.120].

Метод переконання передбачає стимулювання свідомості, бажаної інтересам працівника поведінки людини в процесі діяльності. Метод примусу спрямований на спонукання працівника до належної поведінки всупереч його бажанню [11, с.49]. Метод переконання застосовується для створення умов здійснення суб'єктивних прав, припинення правопорушень, поновлення порушеного права. Примус у забезпеченні захисту особистих прав і свобод громадян виступає в таких різновидах: а) що використовується для запобігання посяганням на особистість, життя, здоров'я, честь і гідність громадян, їх майна; б) що застосовується для безпосереднього примусового здійснення прав і обов'язків громадян (стягнення штрафів, привід та ін.); в) що пов'язаний з реалізацією адміністративної, а також кримінальної відповідальності [1, с.45].

Примус - це метод захисту, що полягає в застосуванні від імені держави способів впливу на свідомість і волю з метою попере-

дження та припинення правопорушень. Найчастіше вживаний варіант державного примусу - адміністративний. У цілому ж слід зазначити, що методи переконання та примусу не потрібно протиставляти один одному. Їх гармонійне співіснування є гарантією якості здійснення державного управління.

Залежно від характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління необхідно розрізнити методи:

а) прямого впливу (адміністративні) - методи захисту прав і свобод громадян, що полягають у прямому односторонньому владному впливі на об'єкти управління, за умови обов'язковості виконання винесених рішень. Приклади методів прямого впливу: 1) встановлення обов'язковості вчинення чи заборони певних дій; 2) здійснення контролю та нагляду; 3) надання дозволу. Адміністративні методи захисту на сьогодні є актуальними та затребуваними у мілітаризованих структурах, де здійснюване управління повинне бути чітким, зрозумілим, прямим, недвозначним. Результати саме таких методів є більш очікуваними та швидкими, держава значною мірою забезпечує втілення в життя намічених планів і завдань. Водночас необхідно зазначити, що в історії є чимало прикладів, коли неадекватне використання адміністративних методів захисту приносило велику кількість проблем, недоліків, порушень. Радянський період існування нашої держави свідчить про наявність деяких ознак абсолютизації адміністративних методів. Це призвело до формування командно-адміністративної системи управління, коли нерідко волюнтаристські управлінські рішення, не підкріплені науковим і практичним обґрунтуванням, призводили до суттєвих недоліків в роботі державних органів, підприємств, установ та організацій;

б) непрямого впливу (економічні) методи державного управління, що полягають у застосуванні опосередкованого впливу на об'єкти через створення механізмів стиму-

лювання та зацікавленості. Реалії сьогодення України свідчать про підвищення ролі та значення саме економічних методів захисту. Це проявляється в можливості урахування матеріальних інтересів керованого об'єкта з боку керованого суб'єкта. У керованого об'єкта з'являється можливість вибору того чи іншого варіанта поведінки, що свідчить про диспозитивний характер виникаючих правових відносин. За допомоги економічних методів орган державного управління здійснює вплив на матеріальні інтереси фізичної чи юридичної особи і цим досягає необхідної правомірної поведінки в інтересах держави та суспільства [8, с.175-176].

Поряд з цими загальними методами існують і спеціальні методи захисту прав і свобод громадян. До них належать методи нагляду, прямого або непрямого впливу, регулювання. Нагляд є необхідним пасивним методом захисту. За його допомогою можна оцінити стан справ, але він не дає змоги суб'єктам, які його здійснюють, втручатися в діяльність відповідних органів, організацій та посадових осіб. Вплинути безпосередньо на стан справ шляхом активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів дозволяє використання різних форм контролю.

Органи державного управління можуть впливати на об'єкти захисту шляхом прямого або непрямого впливу. Прямий вплив виражає волю відповідного органу – наказ. Непрямий вплив — це створення умов зацікавленості у виконавців, надання їм можливості обрати варіант поведінки тощо. Застосування методу регулювання означає встановлення загальної політики та принципів її реалізації через державне фінансування, пільги тощо. Керівництво має за мету практичне втілення в життя загальної політики та принципів, здійснення контролю за підпорядкованими об'єктами, розроблення напрямів їх діяльності [8, с.161].

В науковій літературі існує також й інша класифікація методів захисту прав і свобод

громадян. Наприклад, залежно від особливостей суб'єкта застосування заходів примусового характеру до правопорушника розрізняють два основних методи захисту прав і свобод громадян – юрисдикційний і не юрисдикційний. Юрисдикційним методом захисту є діяльність органів державної влади, здійснювана у рамках встановлених законом процедур, результатом якої є рішення по суті. Цей метод поділяють на судові і не судові, нотаріальні форми захисту. Судовий захист, безперечно, посідає центральне місце у досить великому арсеналі засобів, покликаних забезпечити захист прав людини. Судовий метод захисту прав людини найдемократичніший і найбільш пристосований для всебічного та об'єктивного виявлення обставин і причин виникнення цивільних спорів, кримінальних адміністративних правопорушень, тобто для встановлення істини у справах, що розглядаються судами, і дозволяє на основі цього правильно застосовувати норми матеріального права, вірно вирішувати справи по суті. Чинна Конституція України не містить застережень щодо реалізації права на судовий захист, як це мало місце у Конституції СРСР 1978 р. У останній також передбачалося право оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності державних органів, юридичних осіб у галузі управлінської діяльності у встановленому законом порядку. Однак минуло понад десять років, поки нарешті 1989 р. прийнято закон СРСР «Про порядок оскарження у суді неправомірних дій органів державного управління і посадових осіб, що порушують права громадян». І громадяни змогли скористатися цим правом. Судовий метод захисту людини найдемократичніший і найбільш пристосований для всебічного, повного та об'єктивного виявлення дійсних обставин і причин виникнення цивільних спорів, кримінальних і адміністративних правопорушень, тобто для встановлення істини у справах, що розглядаються судами, і дозволяє на основі цього правильно застосо-

увати норми матеріального права, вірно вирішувати справи по суті

Таким чином, під методами адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян слід розуміти способи, прийоми практичної реалізації правозахисних завдань і функцій в повсякденній діяльності органів управління (посадових осіб) на основі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах і у відповідній формі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хальота А. Методи діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню реалізації прав людини / А. Хальота // Право України. – 2001. – № 5. – С. 43–46.
2. Стефанюк В. С. Методи здійснення управлінських дій / В. С. Стефанюк // Юридичні науки. - 2003. – Т. 21. – С.15–19.
3. Аудит : навч.-метод. посібник [для самот. вивч. дисц.] / Савченко В. Я. – К. : КНЕУ, 2003. – 268 с.
4. Словничок юридичних термінів : навч. посіб. / уклад. В. П. Марчук. – К. : МАУП, 2003. – 128 с.
5. Основи економічної теорії : підручник / [А. А. Чухно, П. С. Єщенко, Г. Н. Климко та ін.] ; за ред. А. А. Чухна. – К. : Вища шк., 2001. – 606 с.
6. Адміністративне право України : підручн. [для юрид. вузів і фак.] / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 528 с.
7. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (Выступление Л. А. Сергиенко) // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 32.
8. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
9. Осовська Г. В. Основи менеджменту : навч. посіб. [для студ. вищих навч. закладів] / Г. В. Осовська. – К. : Кондор, 2003. – 556 с.
10. Права громадян у сфері виконавчої

влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монограф. / кол. авт. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.

11. Касьяненко М. М. Організація роботи та управління органами ДПС України : навч. посіб. / М. М. Касьяненко, М. В. Гринюк, Л. В. Цимбал. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2001. – 229 с.

Лазур Я. В. Методи адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління / Я. В. Лазур // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 201–207 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10ljvcdu.pdf>

Задля потреби всебічного удосконалення захисту прав і свобод, покращення та стабілізації ситуації у сфері державного управління, приведення його у відповідність до сучасних умов розвитку суспільства виконано аналіз стану розробки ефективних методів означеного захисту.

Лазур Я.В. Методы административно-правовой защиты прав и свобод граждан в сфере государственного управления

Для потребности всестороннего усовершенствования защиты прав и свобод, улучшения и стабилизации ситуации в сфере государственного управления, приведения его в соответствие современным условиям развития общества выполнен анализ состояния разработки эффективных методов указанной защиты.

Lazur JA.V. Method is Administratively-Legal Protection Right Also Freedom of Citizens in Government Sphere

For requirement of all-round improvement of protection of the rights and freedom, improvement and situation stabilization in sphere of the government, its reduction in conformity to modern conditions of development of a society the analysis of a condition of working out of effective methods of the specified protection is made.

Форум права