

УДК 35.072.21

Я.В. ЛАЗУР, канд. юрид. наук, Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет»

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

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

За роки незалежності України політика і законодавство нашої держави все більше приділяє увагу адміністративному регулюванню відносин між державою і громадянами. І це не дивно, так як адміністративні відносини включають в себе категорію адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян. В свою чергу, адміністративно-правовий захист має свої власні форми прояву, яким ми присвятимо основну увагу. Але перед тим, як досліджувати та аналізувати форми адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління, потрібно з'ясувати сутність поняття «адміністративно-правовий захист». Це обумовлює новизну та актуальність даної статті, метою написання якої є визначення сутності форм адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління.

У вітчизняному законодавстві немає єдиної точки зору з приводу тлумачення і застосування терміна «адміністративно-правовий захист». Нерідко це поняття ототожнюється і зіставляється з такими висловлюваннями як «адміністративно-правове забезпечення» чи «адміністративно-правова охорона». Тлумачний словник поняття «захист» визначає як саму охорону, поняття «охороняти» означає забезпечувати від чогось, захищати від чо-

гось, а поняття «забезпечувати» трактується як захищати, охороняти кого-, або що-небудь від небезпеки [1, с.281, 339, 692]. Отже, всі ці тлумачення тісно переплітаються між собою, але не виражають якихось особливостей. На думку інших дослідників, «охорона» (англ. – protection) є більш широким поняттям, ніж «захист» (англ. – enforcement). Вона являє собою сукупність заходів, спрямованих на забезпечення нормальної реалізації прав, а також на захист прав у випадку їх порушення або оспорювання через конкретні засоби державного впливу, які існують переважно в правовій формі і можуть проявлятися або через встановлення правових норм, або через їх, насамперед, позитивне застосування.

Якщо ж розглядати поняття «захист», то слід зазначити, що воно пов'язане не з нормальною реалізацією прав, а лише з конкретним правопорушенням або оспорюванням прав, тобто під захистом розуміється передбачена законодавством діяльність відповідних державних органів, перш за все, правоохоронних і контролюючих, та їх посадових осіб щодо поновлення порушеного права, припинення таких порушень, а також створення необхідних умов для притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у вчиненні протиправних дій, внаслідок яких було завдано шкоди правам та законним інтересам суб'єктів інтелектуальної власності. Таким чином, поняття «охорона» і «захист» співвідносяться як ціле та частина [2, с.3].

Таким чином, із зазначеного випливає, що об'єктом адміністративно-правового захисту виступають охоронювані, оспорювані та порушені законні права, свободи та інтереси осіб. У свою чергу, адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян у сфері державного управління повинен здійснюватися у чітко визначених управлінських формах. Взагалі, форма управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи державної влади для реалізації поставлених перед ними завдань. Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного

змісту. Якщо функції управління розкривають основні напрями 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 безперечно складаються в процесі здійснення виконавчої, а також розпорядчої діяльності. Управлінська діяльність може викликати найрізноманітніші наслідки: одні дії зумовлюють юридичні наслідки, інші – не зумовлюють.

Форми управлінської діяльності прямо чи опосередковано обумовлені тими юридичними приписами, за допомогою яких держава регулює діяльність виконавчої влади. Вони (форми) закріплюються в Конституції України, законах, положеннях, стандартах, інших нормативно-правових актах. Органи виконавчої влади обирають ті форми, які за даних конкретних умов є самими виправданими та найефективнішими. Це означає, що в процесі управлінської діяльності відповідні органи виконавчої влади (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, що віднесено до їх компетенції. Під час практичного виконання завдань, покладених на апарат управління, вони реалізують розпорядчі повноваження, змістом яких є виконання вимог закону й організація застосування правових норм, а в передбачених законом випадках здійснюють адміністративну юрисдикцію. Цю діяльність органів управління пов'язано з виданням правових актів, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки, тобто ведуть до виконання, зміни або припинення адміністративних правовідносин між суб'єктом і об'єктом управління, і є правовими формами. Здійснення виконавчої влади у правовій формі є вираженням того, що повноваження, якими наділено управлінські органи, носять

державно-владний характер з точно визначеним способом їх втілення в життя шляхом видання юридичних актів.

Але значна частина діяльності виконавчої влади не втілюється в правову форму, не пов'язана з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності виконавчої влади є не правовою, а організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків (проведення нарад, інструктування, контроль, добір кадрів тощо). Неправові форми, як правило, є підставою для наступного здійснення виконавчою владою дій юридичного характеру. Неправові форми здійснення виконавчої влади також можуть виникати після правових форм. Неправові форми управлінської діяльності пов'язані з правом, але в загальному вигляді є опосередкованими. Їх застосування базується на правовій основі шляхом встановлення загальної процедури, в них також визначаються повноваження суб'єктів управління на їх здійснення. Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією органу виконавчої влади та його державно-владними повноваженнями. Відповідний орган виконавчої влади реалізує свою компетенцію шляхом не тільки видання юридичних актів, а й проведення різних організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних дій [3, с.132–134].

Щодо форми захисту прав і свобод людини і громадянина, то вона реалізується в конкретних діях, які здійснюються органами державної влади та їх працівниками. Тобто владні повноваження цих органів мають бути представлені (виражені) в певних діях, що містять владні приписи. Ці дії досить різноманітні і можуть бути об'єднані в певні однорідні групи. Зовнішнє практичне виявлення діяльності щодо реалізації окремих функцій одержало назву форм їх здійснення. У загальнонауковому трактуванні «форма» завжди пов'язується з категорією «зміст». У даному разі під формою розуміють той чи

інший спосіб зовнішнього вираження конкретного змісту [4, с.114].

В період розвитку демократичних відносин саме правотворча та правозастосовча діяльність органів державного управління дає поштовх до активного і дієвого запровадження та функціонування форм адміністративно-правового захисту прав та свобод громадян. Це зумовлено, насамперед, реалізацією охоронної функції, яка спрямована на врегулювання розбіжностей, що існують у відносинах між державними органами та суспільством. Тому, визначення ефективних форм захисту громадян у сфері державного управління являється одним із пріоритетних напрямків державної політики.

Дослідженню проблеми адміністративно-правових форм захисту були присвячені праці таких видатних вчених, як В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, С.Т. Гончарука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова та багатьох інших. Але ці автори основну свою увагу зосереджують, здебільшого, на формах адміністративного судочинства. Ми підемо дещо іншим шляхом, який складатиметься з трьох етапів: 1) розглянемо форми адміністративно-правового захисту, що безпосередньо пов'язані з судовим контролем та наглядом, а також правом на оскарження; 2) проаналізуємо форми адміністративно-правового захисту, використовуючи інші підходи; 3) визначимо, які з наведених форм захисту є доцільніші та ефективніші в сучасних умовах.

На думку деяких авторів, судовий контроль, нагляд і право громадян на оскарження є найефективнішими формами адміністративно-правового захисту. В новому тлумачному словнику української мови слово «контроль» визначено як перевірка, облік діяльності кого-небудь, чого-небудь, нагляд за кимось або чимось [5, с.318]; за юридичною енциклопедією «контроль» - це державні або громадські заходи з нагляду, перевірки, а також обліку діяльності [6, с.215]. В свою чер-

гу, «нагляд» означає пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку [1, с.258]. З цього випливає, що наведені визначення недостатньо чітко розмежовують ці терміни, тлумачення слів дається одне через одне. Це пов'язано з тим, що вони, по-перше, мають спільну природу виникнення – державна влада, а, по-друге, відокремившись з державної влади, впродовж багатьох століть були її дієвими та нероздільними інструментами, і вже тільки із запровадженням поділу влади на три наявні гілки стали самостійними та невід'ємними інститутами механізму стримування і протипаг. Насправді вони дійсно взаємопов'язані за своїм значенням, оскільки залучені до однієї сфери соціально-правового середовища, але ці поняття зовсім не тотожні [7, с.194].

У нашій державі термін «судовий контроль» не є конституційним і не тлумачиться будь-яким із галузевих законів. Але багата на визначення судового контролю вітчизняна наукова література. Так, В.Б. Авер'янов вважає, що судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави [8, с.20]. Дещо іншої точки зору дотримується С.Г. Герасименко, який під судовим контролем розуміє здійснювану у встановленому законом порядку діяльність суду, що ініціюється внесенням скарги чи подання з метою перевірки законності та обґрунтованості обмеження конституційних прав, свобод та інтересів громадян або наявних підстав доцільності такого обмеження [7, с.196].

Ще однією формою захисту є право на оскарження. Вперше воно було закріплено на законодавчому рівні в період, який називається «перебудовою». 30.06.1987 року був прийнятий Закон СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які обмежують права громадян». Предметом судового оскарження згідно з цим Законом були дії службових осіб, вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, що обмежують права громадян, вна-

слідок чого громадяни незаконно позбавлялися можливості повно або частково здійснювати право, надане їм законом чи іншим нормативним актом, або на них незаконно покладалася якийсь обов'язок. На підставі даного Закону 25.04.1988 р. Цивільний процесуальний кодекс України було доповнено главою 31-А «Скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності».

02.11.1989 року був прийнятий новий Закон СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів державного управління і службових осіб, що ущемляють права громадян», яким було розширено предмет судового оскарження: тепер йому підлягали дії не тільки службових осіб, а й органів державного управління, тобто одноосібні та колегіальні дії. Відповідно до глави 31-А, громадянин має право звернутися до суду (військовослужбовець – до військового суду) зі скаргою, якщо вважає, що рішенням, дією або бездіяльністю державного органу, юридичної або службової особи під час здійснення ними управлінських функцій порушено його права чи свободи [9, с.388].

Право громадян на судовий захист порушених прав органами державної влади та місцевого самоврядування, як правило, розкривається через адміністративну юстицію. Поняття адміністративної юстиції дається в багатьох наукових джерелах. Так, Н.Г. Саліщева адміністративну юстицію визначає як систему зовнішнього контролю за діями адміністративних органів та їх посадових осіб стосовно громадян [10, с.42]. За підручником з адміністративного права України Ю.П. Битяка адміністративна юстиція – це встановлений законом порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері державного управління між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, та органами державного управління (посадовими особами), з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створюваними для вирішення правових спорів судами

[11, с.197].

В свою чергу, Д.М. Чечот наводить нам дещо інше визначення адміністративної юстиції і формулює її основні ознаки. На його думку адміністративна юстиція – це порядок розгляду і вирішення у судовій процесуальній формі спорів, які виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами – з іншого, що здійснюється юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів. Такими органами є суди адміністративної юрисдикції. До загальних рис адміністративної юстиції належать: 1) віднесення до її ведення спорів, які виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами – з іншого (тобто спір про адміністративне право); 2) утворення спеціального органу для розгляду вказаних спорів; 3) розгляд спорів при дотриманні судової процесуальної форми (у відповідності з Кодексом адміністративного судочинства України) [12, с.29–31].

Таким чином, проаналізувавши форми захисту, ми дійшли висновку, що реальне і найбільш ефективно забезпечення захисту прав і свобод громадян в сфері державного управління можливе при їх комплексному поєднанні. Це дасть можливість не лише активно та дієво боротися з правопорушеннями в даній сфері, а й не допускати та попереджувати їх вчинення. Також, створення прогресивних форм захисту створить передумови для впровадження новітніх, більш адаптованих до сучасної моделі демократизму методів, способів та гарантій захисту прав і свобод громадян в сфері державного управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.
2. Обущак О. О. Адміністративне регулювання в сфері охорони прав на об'єкти інте-

лектуальної власності / О. О. Обушак. – К., 2009. – 11 с.

3. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Д. : Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.

5. Новий тлумачний словник української мови: 42 000 слів : у 4 т. - Т. 2 [для студ. вищих та серед. навч. закл.] / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконті, 1999. – 911 с.

6. Гіжевський В. К. Популярна юридична енциклопедія / В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.

7. Герасименко С. Г. Співвідношення понять «судовий контроль», «прокурорський нагляд» та «відомчий контроль» на досудових стадіях кримінального процесу / С. Г.

Герасименко // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту. – 2009. – С. 193–202

8. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : навч. посіб. / В. Б. Авер'янов. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с

10. Салищева Н. Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности власти в Российской Федерации / Н. Г. Салищева // Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. – М., 1994.

11. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підруч. [для юрид. вузів і ф-тів] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 528 с.

12. Чечот Д. М. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д. М. Чечот. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1973. – 134 с.

Лазур Я. В. Форми адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління / Я. В. Лазур // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 249–253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10ljvgdu.pdf>

З'ясована сутність поняття «адміністративно-правовий захист» щодо форм адміністративно-правового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління.

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

Выяснена сущность понятия «административно-правовая защита» относительно форм административно-правовой защиты прав и свобод граждан в сфере государственного управления.

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

The essence of concept «administratively-legal protection» concerning forms is found out is administratively-legal protection right also freedom of citizens in government sphere.