

УДК 342.7:342.9

Т.В. ЗБИРАК, Державний науково-дослідний інститут МВС України

СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ТА СПОСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВА ГРОМАДЯН НА СВОБОДУ СЛОВА

Ключові слова: адміністративно-правові способи, засоби, захист прав громадян, адміністративно-правовий механізм, право на свободу слова

В Україні, у зв'язку із проведенням низки соціально-економічних, політичних та інших реформ, проблема забезпечення і захисту прав та свобод громадян набуває особливого значення. Наразі однією з головних проблем організації та реалізації системи захисту права громадян на свободу слова є недостатня теоретична та нормативно-правова розробленість таких категорій як способи і засоби захисту, що призводить до їх дещо викривленого сприйняття та фрагментарного застосування. Однак адміністративно-правові засоби та способи захисту права громадян на свободу слова разом з цивільно-правовими, кримінально-правовими та іншими являють собою вагомий сегмент загальної системи захисту права громадян на свободу слова. Вважаємо, що саме засоби та способи адміністративно-правового захисту права громадян на свободу слова, зважаючи на відсутність єдиної державної політики й централізованого правового регулювання в цій сфері потребують першочергового впорядкування. З огляду на це актуалізуються питання формування адміністративно-правового захисту права громадян на свободу слова, його способів і засобів не як збірної категорії, а як цілісної синергетичної системи. Таким чином, новизна статті полягає у виявленні закономірностей та концептуальних узагальнень щодо розуміння сутності й значення адміністративно-правових засобів та способів захисту права громадян на свободу слова.

Варто зазначити, що деякі питання способів та засобів захисту прав громадян висвітлювалися в працях таких вчених як: В.Б. Авер'янов, М.М. Антонович, І.Л. Бородін, Н.Д. Гетьманцева, І.Г. Козуб, Г.В. Єрьоменко, І.В. Лагугіна, Я.В. Лазур, О.Ф. Мельничук, Т.А. Плугатар, П.М. Рабінович, О.Л. Соколенко, М.І. Хавронюк Т.М. Ярова та ін. Проте у цих дослідженнях розкрито механізм захисту прав громадян лише в загальних рисах або ж в аспекті інших систем захисту прав громадян, а самого визначення понять «засоби захисту прав громадян на свободу слова», «способи захисту прав громадян на свободу слова», розкриття їх значення та визначення їх місця в механізмі адміністративно-правового захисту вказаного права громадян не має. З огляду на це метою статті є визначення поняття та системи адміністративно-правових засобів та способів захисту права громадян на свободу слова, окреслення напрямів їх оптимізації, обґрунтування рекомендацій щодо їх подальшого удосконалення.

Правові засоби та способи захисту прав та свобод громадян займають значне місце у правовому полі держави. В широкому розумінні їх можна розглядати як складову частину правової системи, яка відповідним чином визначає «...зміст і спрямованість діяльності держави» [1, с.85]. Забезпеченість і захищеність прав та свобод громадян є важливим принципом правової держави. Завдяки засобам та способам захисту права та свободи громадян стають реальними.

На правовий захист права громадян на свободу слова прямо чи опосередковано спрямовані норми багатьох галузей права (конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального та ін.). При цьому погляди вчених на це поняття виявилися різними, що зумовлено відмінністю адміністративно-правових засобів та способів захисту від інших (кримінально-правових, конституційно-правових тощо), відсутністю однозначності у законодавчому врегулюванні захисту права на свободу слова, наявністю розбіжностей у тлумаченні понять «правовий захист» та «правова охорона» та іншими обставинами.

На думку С.С. Алексеєва, під захистом прав слід розуміти державно-примусову дія-

льність, спрямовану на здійснення «відновлювальних» завдань – на відновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов'язку [2, с.202]. З точки зору М.І. Бару, поняття «захист» включає в себе не тільки сукупність прав і обов'язків, якими особистість наділена діючими правовими нормами, але і фактичне здійснення цих прав на основі гарантій, установлених законодавством. І те й інше передбачає діяльність як правотворчих так і правозастосовчих органів [3, с.26]. Як стверджує В.В. Бедь, правовим захистом слід вважати діяльність суб'єктів із здійснення захисту фактично вже порушених своїх суб'єктивних прав, що може здійснюється ними як самостійно у передбачених законом випадках, так і за допомогою засобів державного примусу. З врахуванням такої позиції, категорія «правовий захист» наближається у своєму значенні до категорії «реалізація права». Адже відповідно до теорії права, реалізація права являє собою здійснення юридично закріплених і гарантованих державою можливостей, проведення їх у життя діяльністю людей та їх організацій. Відтак право, і в тому числі право на захист, як певна можливість реалізується у діях, тобто активній поведінці суб'єктів [4, с.208]. В.І. Полухович наголошує: «поняття адміністративно-правового захисту законних прав, свобод та інтересів особи і громадянина являє собою сукупність застосовуваних в адміністративному порядку юридичних засобів, спрямованих на припинення незаконного посягання на права, свободу та інтереси громадян» [5, с.45].

З урахуванням наведеного вважаємо, що правовий захист права громадян на свободу слова як реалізація права на захист являє собою динамічну категорію, впровадження якої здійснюється шляхом застосування відповідного механізму захисту права громадян на свободу слова. Правовий захист здійснюється за допомогою відповідного механізму захисту, а право на захист є його передумовою, тобто певною можливістю. Таким чином, механізм захисту, правовий захист і право на захист є окремі аспекти захисту свободи слова.

Крім цього варто зазначити, що визначення засобів та способів захисту права на свобо-

ду слова, умов та підстав їх застосування має як теоретичну цінність, так і практичну значимість, оскільки дозволяє виявити специфіку всього комплексу захисного механізму цього права громадян. Правові засоби являють собою систему правових норм, що забезпечує організацію та реалізацію захисту права громадян на свободу слова, сприяє використанню й застосуванню форм і способів такого захисту. Під способом захисту права громадян на свободу слова варто розуміти сукупність ознак правового характеру, що відображають сутність порушеного права громадян на свободу слова і особливостей процесу його відновлення, а також вид юридичної відповідальності, що застосовується до правопорушника.

Адміністративно-правові засоби та способи захисту права громадян на свободу слова за змістом та об'ємом охоплюють суспільні відносини в різних сферах життєдіяльності держави. Як відомо, Конституцією України визначено систему органів та посадових осіб різних рівнів, які повинні захищати права і свободи людини і громадянина, в тому числі й право на свободу слова. Це: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації, підсистема судів загальної юрисдикції та спеціалізованих судів, Конституційний Суд України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокуратура, адвокатура, інші правоохоронні органи України.

На підставі викладеного можна сформулювати наступні визначення. Адміністративно-правовими засобами захисту права громадян на свободу слова є сукупність різних за своєю сутністю та призначенням правових явищ, інструментів, заходів, які спільно вирішують завдання запобігання та припинення порушень вказаного права, а також його відновлення у разі порушення. Під адміністративно-правовими способами захисту права громадян на свободу слова слід розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів та їх посадових осіб, спрямовану на правильне розуміння та застосування діючого законодавства, що визначає право громадян свободу слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань.

До способів захисту права громадян на свободу слова, які мають адміністративно-правовий характер належать: право громадян на оскарження; судовий контроль та нагляд щодо захисту цього права громадян; загальний нагляд прокуратури, представництво прокурором інтересів громадян в адміністративному судочинстві.

Що стосується права громадян на оскарження, то як зазначається в ст.55 Конституції України: «Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб» [6]. Зазначене право має суб'єктивний характер та полягає в тому, що право на оскарження як спосіб забезпечення прав та свобод, надає громадянам правові можливості, вказує шляхи, які необхідно обирати та використовувати для забезпечення порушеного права з боку органу, установи, посадової особи. При цьому оскарження як дія громадянина або колективу громадян у формі звернення до суду становить собою позитивну цінність для них, є реальною потребою, оскільки безпосередньо служить іншій потребі – захисту права на свободу слова. Крім того, ст.8 Загальної декларації прав людини проголосила право кожної людини на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй Конституцією або законом. Судовий захист гарантується як національними, так і міжнародними судовими установами. Зважаючи на це право на оскарження громадян як юридичне і соціальне право на звернення до суду з метою захисту права на свободу слова являє собою вираження соціальної свободи та втілення міжнародних стандартів у сфері прав людини.

Відносно судового контролю та нагляду зауважимо, що згідно зі ст.124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Самостійний, наділений реальною владою, суд повинен виступати дійсним гарантом прав і свобод громадян. Суд, як державний орган, зобов'язаний забезпечувати законність у всіх сферах діяльності державних органів, застосовуючи для цього необхідні способи.

Як зазначає Ю.П. Битяк, у процесі розгляду різних категорій справ з перевірки правомірності дій і актів органів управління, їх посадових осіб суд здійснює контроль [7, с.246]. У свою чергу, Л.А. Ніколаєва і Д.М. Бахрах стверджують, що судове забезпечення законності актів органів управління здійснюється в формі нагляду і полягає в безпосередній перевірці судом законності і обґрунтованості індивідуальних актів і дій посадових осіб державних органів [8, с.17; 9 с.79]. Н.К. Карпова зазначає, що в сфері державного управління існують контрольні-наглядові повноваження суду. Якщо суд реагує на порушення законності окремою ухвалою, вказуючи на незаконність акту управління і добиваючись усунення порушення уповноваженим на те суб'єктом, то в даному випадку реагування суду можна назвати наглядом. У тих випадках, коли суд відмінює або змінює незаконні акти управління своєю владою, – це контрольна діяльність [10, с.8].

Разом із цим, до контрольних-наглядових способів захисту свободи слова належить і право осіб звертатися до Конституційного Суду України із клопотанням про необхідність офіційного тлумачення Конституції України та законів України з метою захисту свободи слова. Вказаний засіб захисту гарантується ст.147 Конституції України [6] та Законом України «Про Конституційний Суд України». Крім того, важливою гарантією права громадян на свободу слова є закріплена у ст.157 Конституції України недопустимість внесення до неї змін, якщо вони передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, а також встановлення попереднього контролю за відповідністю законопроекту про внесення змін до Конституції України наведеним і вище вимогам. Такий контроль здійснює Конституційний Суд України, висновок якого щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України є обов'язковим для Верховної Ради України.

Про судовий контроль як спосіб забезпечення права громадян на свободу слова можна говорити тоді, коли суд, перевіряючи законність видання управлінського акту, може

змінити, відмінити його або позбавити юридично сили. Загальновідомо, що адміністративні акти як правова основа виникнення правовідносин визначають характер суперечки, тому при розгляді даної категорії справ не вирішується суперечка про право, а встановлюється факт правомірності чи неправомірності дій органів та їх посадових осіб, які зобов'язані здійснювати правове забезпечення тих прав громадян, які не викликають сумніву. Загалом судовий контроль створює умови щодо реалізації громадянами їх права на судовий захист від незаконних дій посадових осіб. При вирішенні питання про можливість звернення до суду головним є припущення про порушення прав громадян. Тобто якщо громадянин стверджує, що його права порушені, то скарга повинна бути прийнятою до суду і розглянута по суті.

Судове забезпечення права громадян на свободу слова, як зазначалось вище, може здійснюватися також і як нагляд. Про судовий нагляд як спосіб забезпечення законності права громадян на свободу слова можна говорити тоді, коли суд ставить питання перед органом, установою, організацією, посадовою особою про усунення порушень і причин, що їх спричиняють, а також вимогу повідомити про результати усунення недоліків вказаних судом. Перевірка судом виконання прийнятих заходів щодо забезпечення права громадян на свободу слова може бути використана як самостійно, так і поряд із судовим контролем. Тому судове забезпечення прав може використовуватися в багатьох випадках шляхом поєднання контролю і нагляду. Судовий нагляд як спосіб забезпечення права громадян на свободу слова може застосовуватися в будь-якій сфері управлінської діяльності.

Необхідно також сказати, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Важливою особливістю доказування в адміністративному судочинстві є те, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дій

чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову [11].

Отже, судовий контроль і судовий нагляд є юридичними гарантіями забезпечення права і свобод громадян. Вони надають інформацію про недоліки в діяльності апарату управління, виявляють причини, що обумовлюють такі недоліки. І як вважають правознавці, поряд зі здійсненням правосуддя, суди здійснюють державний (судовий) контроль [1, с.97; 12, с.101]. На їх погляд, судовий контроль як різновид державного контролю становить систему засобів і способів попередження, виявлення й усунення порушень законності в діяльності державних органів, громадських організацій і громадян. Він має на меті забезпечити законність, зміцнити правопорядок, охороняти права і законні інтереси держави, суспільства й особистості в державі. Судовий контроль є способом забезпечення прав громадян, складовою частиною правосуддя, здійснюється в рамках правоохоронної, правовиховної діяльності суду. Він є гарантом прийняття державними органами законних актів, здійснення ними правомірних дій щодо забезпечення прав та свобод громадян.

Що стосується нагляду прокуратури та представництва прокурором інтересів громадян в суді, то необхідно зазначити, що ст.12 Конституції України досить суттєво обмежила функції, які раніше були покладені на прокуратуру. За нею наразі закріплені: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за дотриманням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Прокурорський нагляд є різновидом соціального контролю і як функція прокуратури належить до правоохоронних функцій держа-

ви. Основним завданням прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів є захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини та громадянина, державних та суспільних інтересів.

Прокурор за наслідками проведених перевірок у разі виявлення порушень закону має право: вносити подання, ініціювати притягнення особи до дисциплінарної, адміністративної відповідальності, скласти протокол про адміністративне правопорушення, розпочинати досудове розслідування, звертатися з позовом (заявою) до суду, подавати апеляційні скарги на постанови суду у справах про адміністративні правопорушення. Крім цього, прокурор у поданнях може ставити питання про усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли, притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності, відшкодування шкоди, скасування нормативно-правового акта, окремих його частин, або приведення його у відповідність із законом, припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб.

Отже, з урахуванням зазначеного вище, об'єктом прокурорського нагляду є порушення законів органами влади та їх посадовими особами щодо прав та свобод громадян, в тому числі й права на свободу слова. Загальний нагляд прокуратури можна визначити як діяльність у зв'язку з порушенням законів, у процесі якої здійснюється попередження, виявлення та усунення порушень прав та свобод громадян.

Виходячи зі змісту п.2 ст.121 Конституції України, представництво інтересів особи повинно здійснюватися у випадках, визначених законом.

Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень здійснюється шляхом: підготовки і пред'явлення позовів, заяв, подань; вступу у справи, порушені за позовами, заявами, поданнями інших осіб на будь-якій стадії їх розгляду; ініціювання перегляду судових рішень; участі у справах, порушених за позовами, заявами, поданнями прокурорів, та у справах, у яких прокурором здійснено вступ чи ініційовано перегляд судових

рішень; захисту прав громадянина або інтересів держави при виконанні рішень судів.

Основними завданнями представництва в суді є реальний захист та поновлення прав і законних інтересів громадян, які неспроможні через фізичний чи матеріальний стан, недозрілості повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність самостійно захистити свої права або реалізувати процесуальні повноваження, а також захист інтересів держави, що порушуються або можуть бути порушені внаслідок протиправних діянь фізичних і юридичних осіб, фактичне усунення порушень закону.

Таким чином, прокуратура виступає ефективною правозахисною державною інституцією і своєю діяльністю в сфері захисту права громадян на свободу слова вдало компенсує деяку складність судової форми захисту.

Підсумовуючи викладене вище зазначимо, що в Україні забезпечений належний рівень адміністративно-правового захисту права громадян на свободу слова. Під адміністративно-правовими засобами захисту слід розуміти сукупність різних за своєю сутністю та призначенням правових явищ, інструментів, заходів, які спільно вирішують завдання запобігання та припинення порушень права громадян на свободу слова, а також його відновлення у разі порушення. Адміністративно-правовими способами захисту є врегульована адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів та їх посадових осіб, спрямована на правильне розуміння та застосування діючого законодавства, що визначає право громадян на свободу слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань.

Вважаємо, що проведений аналіз та зроблені на його підставі висновки можуть служити підґрунтям для подальших досліджень щодо забезпечення права кожного на свободу слова, а розглянуті проблемні питання й висловлені пропозиції сприятимуть удосконаленню національного законодавства у цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і

громадянина : монографія / І. Л. Бородин. – Херсон : Вид-во «Олді-плюс», 2003. – 218 с.

2. Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. / С. С. Алексеев. Т. 2. – М., 1981. – 280 с.

3. Бару М. И. Личность в социалистическом правовом государстве / М. И. Бару // Советское государство и право. – 1989. – № 10. – С. 26–29.

4. Бедь В. В. Право людини на свободу совісті: конституційно-правове регулювання: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02 / Архімандрит Віктор (В. В. Бедь) ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2011. – 395 с.

5. Полюхович В. І. Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади / В. І. Полюхович // Право України. – 2003. – № 5. – С. 41–46.

6. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

8. Николаева Л. А. Судебный контроль за законностью в советском государственном управлении / Л. А. Николаева. – Л. : Изд-во Ленинградск. ун-та, 1973. – 64 с.

9. Бахрах Д. Н. Судебный надзор за законностью применения мер административного принуждения / Д. Н. Бахрах // Тез. докл. респ. науч. конф. – Минск, 1969. – С. 79–80.

10. Карпова Н. К. К вопросу о контрольно-надзорных полномочиях суда в сфере советского государственного управления законами / Н. К. Карпова // Проблемы развития социалистической демократии и укрепление законности. – Владивосток : Изд-во Дальневосточн. ун-та, 1983.

11. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / [Н. О. Ярмаш, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін.] ; за ред. А. Т. Комзюка. – К. : Прецедент ; Истина, 2009. – 824 с.

12. Чепурнова Н. М. Судебный контроль в Российской Федерации: проблемы методологии теории и государственно-правовой практики / Н. М. Чепурнова. – Ростов н/Д., 1999. – 222 с.

Збирак Т. В. Сутність і значення адміністративно-правових засобів та способів захисту права громадян на свободу слова / Т. В. Збирак // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 239–244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_41.pdf

Аналізуються теоретичні положення та нормативні засади адміністративно-правових засобів та способів захисту права громадян на свободу слова. Визначається їх сутність і значення як елементів механізму адміністративно-правового захисту цього права громадян.

Zbyrak T.V. Сущность и значение административно-правовых средств и способов защиты права граждан на свободу слова

Анализируются теоретические положения и нормативные основы административно-правовых средств и способов защиты права граждан на свободу слова. Определяется их сущность и значение как элементов административно-правового механизма защиты этого права граждан.

Zbyrak T.V. The Nature and Value of Legal and Administrative Means and Ways to Protect the Rights of Citizens to Freedom of Expression

The theoretical positions and regulatory framework of administrative and legal means and ways to protect the rights of citizens to freedom of speech Analyzes. By their nature and importance as elements of administrative and legal mechanism for the protection of the rights of citizens is Determined.