

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА

ГУМІН Олексій Михайлович - завідувач кафедри кримінального права і процесу Інституту права та психології Національного університету Львівська політехніка, доктор юридичних наук, професор

ПРЯХІН Євген Васильович - доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики ФПФПС Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

УДК 342.9

*В статті розглядається сутність такої категорії адміністративного права як «адміністративно-правове забезпечення». Изучаются взгляды ученых на эту категорию, указывается на ее соотношение с понятиями «адміністративно-правового механизма обеспечения» и «адміністративно-правовое средство обеспечения». На основании проведенного анализа выделяются его основные структурные элементы: объект, система адміністративно-правовых норм и взаимосвязанные субъекты, уполномоченные осуществлять такое обеспечение.*

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, відносини, правові норми, статус, структурні елементи, форми і методи.

### Постановка проблеми

Поняття «адміністративно-правове забезпечення» є однією з важливих категорій науки адміністративного права. Ця проблематика досить часто привертає до себе увагу науковців та стає предметом наукових досліджень. Свідченням цього можна назвати той факт, що в період з 2010 по 2013 роки було захищено понад двадцять дисертацій, у яких вищевказане поняття бралось за основу. Однак, аналіз наукових досліджень свідчить про те, що наукові погляди щодо розуміння цієї категорії суттєво різняться. Тому з'ясування сутності «адміністративно-правового забезпечення» та його елементів залишається актуальним та потребує, в першу чергу, вироблення єдиної точки зору, що матиме позитивний вплив не тільки на теоретичні роз-

робки, але й ефективно їх впровадження у практичній діяльності.

### Стан наукової розробки

Загальнотеоретичні питання адміністративно-правового забезпечення у тій чи іншій мірі вивчали такі фахівці, як В.Б. Авер'янов, І.А. Бородин, М.А. Бояринцева, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.В. Негодченко, О.І. Остапенко, В.П. Столбовий та ін. В останні роки адміністративно-правове забезпечення різних суспільних відносин на дисертаційному рівні розглядали Ю.В. Вишневська, В.В. Кириченко, М.П. Міняйло, С.І. Москаленко, Г.С. Римарчук, С.В. Стороженко, І.Я. Хитра тощо. Однак наукові підходи свідчать про неоднорідність наукових думок з цього приводу, оскільки сам зміст цього поняття розкривався ними через різні складові елементи.

У зв'язку з цим, **метою цієї статті** є аналіз наукових думок із приводу розуміння змісту поняття «адміністративно-правове забезпечення», його складових елементів, а також схожих із ним понять.

### Виклад основного матеріалу

Адміністративно-правове забезпечення (далі – АПЗ) розглядається як один із видів правового забезпечення, яке, на думку М.В. Цвіка, є цілеспрямованою дією на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [1, с. 327]. Сфера правового забезпечення – це сукуп-

ність правил порядку управління, які можна і необхідно впорядкувати за допомогою норм права і правових засобів [2, с. 457]. К.В. Барсуков розглядає поняття «забезпечення» у двох значеннях. По-перше, як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій. По-друге, як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян. На його думку, АПЗ проходження служби у складі миротворчих підрозділів – це складне, багатопланове, комплексне поняття, головним змістом якого є діяльність держави щодо створення належних правових умов відбору персоналу, підготовки кадрів, направлення до миротворчих місій та гарантування правового захисту, шляхом встановлення відповідного нормативно-правового забезпечення проходження служби. АПЗ повинне відбуватися в основних трьох напрямках: нормативно-правовому, науковому та інформаційному [3, с. 7, 9, 12].

Головко В.А. у дисертації розглядає АПЗ прав учасників дорожнього руху. Він визначає його як регламентовану нормами законодавства діяльність органів державної влади, зміст якої становить створення умов для реалізації, охорони та захисту прав громадян як учасників дорожнього руху за допомогою адміністративно-правових засобів. До таких засобів віднесено засоби переконання та примусу, засоби адміністративного судочинства та засоби безпосереднього, прямого та опосередкованого захисту суб'єктів господарювання [4, с. 7–8]. Р.В. Ігонін вважає, що АПЗ функціонування системи судів загальної юрисдикції – це регламентована адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, яка спрямована на створення необхідних умов для належного функціонування системи судів загальної юрисдикції та встановлена адміністративно-правовими нормами система гарантій належного функціонування такої системи судів [5, с. 39].

Є.Є. Колесников визначає АПЗ як здійснюване державою за допомогою спеціального механізму упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток. З цього він робить висновок, що АПЗ захисту справ споживачів

є впливом держави на суспільні відносини з метою впорядкування, захисту та охорони відносин між органами влади, споживачами та суб'єктами господарювання, що здійснюється за допомогою норм права та через спеціальний механізм [6, с. 434]. Дещо схоже визначення АПЗ, але щодо права інтелектуальної власності, дає Г.С. Римарчук. Вона вважає, що АПЗ права інтелектуальної власності – це здійснення державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток [7, с. 8].

Досліджуючи АПЗ прав і свобод неповнолітніх, Т.Г. Корж-Ікаєва робить висновок, що це сукупність адміністративно-правових заходів, спрямованих на створення відповідних умов для ефективної реалізації, охорони, захисту й відновлення порушених прав і свобод неповнолітніх. Головними його ознаками є: 1) сукупність адміністративно-правових заходів і засобів; 2) система гарантій; 3) відповідні умови реалізації, їх охорона, захист та відновлення; 4) регулювання переважно нормами адміністративного і конституційного права. Механізм АПЗ авторка визначає як цілісну систему адміністративно-правових норм та структурно взаємопов'язаних між собою суб'єктів АПЗ, які створюють надійні умови для реалізації, охорони, захисту й відновлення [8, с. 7–8]. В.І. Марчук під АПЗ встановленого порядку управління розуміє як створення та підтримку умов для виконання вимог встановленого порядку управління за допомогою адміністративно-правових засобів у правовій сфері. Структуру механізму адміністративно-правового забезпечення він відображає наступним чином: 1) норма права (адміністративно-правова норма); 2) правові відносини (адміністративно-правові відносини); 3) принципи дії механізму забезпечення порядку управління; 4) стадії порядку управління і їх забезпечення; 5) гарантії здійснення порядку управління; 6) акти застосування норм права [9, с. 9].

І.Б. Тацішин, не даючи визначення самому поняттю АПЗ, зазначає, що під його завданнями потрібно розуміти комплекс заходів органів державної влади, які спрямовані на реалізацію державної політики у певній

сфері. Ці завдання умовно можна поділити на такі групи: 1) економічні; 2) нормативно-правові; 3) соціальні; 4) управлінські [10, с. 9]. А.В. Філіппов АПЗ безпеки цивільної авіації розглядає як механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні, що включає в себе норми права, правовідносини, процес реалізації зазначених правових норм через визначені в цих нормах форми і методи АПЗ безпеки цивільної авіації. Він називає АПЗ складовою державного управління, його правовою формою. Також він виокремлює форми та методи АПЗ. До форм автор відносить: видання нормативно-правових актів; укладання адміністративно-правових договорів; здійснення юридично значущих дій (державна реєстрація, сертифікація, ліцензування, надання дозволів); видання інших офіційних документів; контроль та нагляд; службове розслідування. Методи АПЗ можуть бути правовими та неправовими (управлінськими, організаційними) [11, с. 8, 10–11]. Г.П. Циверенко розглядає АПЗ здійснення народного волевиявлення як комплекс використання існуючої сукупності форм і методів, спрямованих на регулювання відносин у сфері народного волевиявлення, реалізація яких регулюється за допомогою адміністративного права [12, с. 4, 7].

Досить ґрунтовно до визначення АПЗ підійшов І.Я. Хитра, досліджуючи діяльність банків. На його думку, АПЗ діяльності банків – це здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання відносин при встановленні структури, функцій банківської системи і банківської діяльності, регламентації здійснення основних банківських операцій, взаємовідносин з клієнтами та партнерами за допомогою юридичних норм. Адміністративно-правовим механізмом забезпечення банківської діяльності, як вказує автор, є сукупність правових форм, методів та інструментів, котрі держава використовує у процесі регулювання банківської діяльності, за допомогою яких здійснюється вплив на суб'єктів грошово-кредитного ринку з метою забезпечення стабільного їх функціонування. Під формами АПЗ розумі-

ється зовнішній нормативно обумовлений вплив суб'єкта на відповідний об'єкт із метою підтримання стабільного функціонування банківської системи [13, с. 6–7].

Незважаючи на значну кількість наведених визначень та наукових думок з приводу сутності та складових АПЗ можна зробити висновок, що теоретично його можна розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні АПЗ можна визначити як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Щодо вузького розуміння, то визначення буде змінюватися у зв'язку із тим, про які суспільні відносини буде вестися мова. Другим ключовим моментом є питання визначення структури АПЗ. Аналіз дисертацій дає нам підстави виокремити такі п'ять його елементів: 1) об'єкт АПЗ; 2) суб'єкт АПЗ; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи АПЗ.

У даному випадку об'єктом будуть виступати ті суспільні відносини (діяльність), які потребують державного регулювання. У дисертаціях він розкривається через визначення поняття, сутності, історії виникнення, правової основи, цілі, функцій, принципів, елементів тощо. Суб'єкт – це той уповноважений державою орган (чи органи), який наділений повноваженнями щодо реалізації, охорони чи розвитку таких відносин. У першу чергу такий суб'єкт характеризуватиметься через структуру та адміністративно-правовий статус. Норми адміністративного права регулюють суспільні відносини у сфері державного управління. Адміністративно-правові відносини – це правові зв'язки, що виникають, розвиваються та припиняються між суб'єктом та об'єктом у процесі реалізації приписів адміністративно-правових норм. Гарантії, заходи, засоби, форми та методи АПЗ будуть виступати як елементи, що власне і втілюватимуть на практиці у життя політику держави стосовно тих чи інших суспільних відносин.

Деякі автори у своїх дисертаціях вживають терміни, дещо схожі з АПЗ. Так, О.А. Ку-

цій досліджує адміністративно-правові засоби забезпечення. Щодо забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах він визначає їх як сукупність усіх заходів, які застосовуються для забезпечення реалізації прав суб'єктів та охорони їх інтересів. Такі засоби класифікуються на попереджувальні та правозахисні [14, с. 10]. Н.С. Ракша щодо АПЗ права на освіту вказує, що адміністративно-правові засоби забезпечення – це сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою забезпечення права на освіту, попередження та припинення порушень права, притягнення винних до відповідальності та інших засобів втілення у життя державної освітньої політики [15, с. 6].

Д.В. Мамчур досліджує адміністративно-правові засади забезпечення транспортної дисципліни. Хоч визначення самому поняттю він не дає, проте розглядає гарантії, засоби та форми забезпечення. Під гарантіями забезпечення транспортної дисципліни науковець розуміє систему правових та неправових умов та заходів, які передбачені або застосовуються для належного та правомірного використання (функціонування) транспортних засобів, забезпечують фактичну реалізацію, охорону та захист прав, свобод та законних інтересів суб'єктів відповідних правовідносин. Засобами забезпечення у цьому випадку є юридично значимі дії процедурного характеру, які здійснюються з метою забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів осіб, їх охорони та захисту, попередження, виявлення чи припинення правопорушень у цій сфері, відновлення порушених прав та притягнення винних до відповідальності. Формами забезпечення Д.В. Мамчур називає зовнішнє вираження окремих дій, що здійснюються відповідними суб'єктами у межах наданих їм повноважень, і можуть бути підставою настання чи ненастання правових наслідків [16, с. 10, 14].

Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина досліджує І.О. Ієрусалімова. Вона визначає його як систему засобів, які є складовими елементами впливу цієї галузі права

на суспільні відносини та встановлювані її нормами гарантії реалізації цих прав (їх повнення в органах виконавчої влади та суду, захист за допомогою адміністративної відповідальності та прокурорського нагляду). Саме ж АПЗ прав і свобод людини та громадянина авторка уявляє як повноту регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають для та в процесі їхньої реалізації, а також надання за допомогою цих норм відповідних гарантій, які разом із іншими правовими та неправовими гарантіями створюють систему можливостей користування правовими цінностями в державі [17, с. 3–4, 9]. П.П. Фомін визначає адміністративно-правову процедуру забезпечення нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі, як урегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності уповноважених суб'єктів щодо встановлення, здійснення, продовження чи припинення адміністративного нагляду за такими особами [18, с. 8]. На нашу думку, вищенаведені поняття є вужчими за АПЗ і являються його складовими.

### Висновки

АПЗ варто розглядати у широкому та вузькому розуміннях. У широкому розумінні АПЗ – це упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорона, реалізація і розвиток. Вузьке визначення АПЗ буде змінюватися залежно від того, про які суспільні відносини буде вестися мова. До основних елементів АПЗ слід віднести: 1) об'єкт АПЗ; 2) суб'єкт АПЗ; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи АПЗ. Наведені міркування стануть у пригоді молодим науковцям, а також слугуватимуть підґрунтям для подальших наукових дискусій з цього приводу, що, без сумніву, піде на користь науці адміністративного права.

### Література

1. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підруч / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Рогачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников; М.В. Цвік (ред.). – Х.: Право, 2002. – 432 с.

**АНОТАЦІЯ**

*У статті розглядається сутність такої категорії науки адміністративного права, як «адміністративно-правове забезпечення». Досліджуються відповідні погляди вчених з цього приводу на це поняття та вказується на його співвідношення із поняттями «адміністративно-правовий механізм забезпечення» та «адміністративно-правовий засіб забезпечення». На основі проведеного аналізу виокремлюються його основні складові елементи: об'єкт, система адміністративно-правових норм та взаємопов'язані між собою суб'єкти, що уповноважені здійснювати таке забезпечення.*

**SUMMARY**

*The article deals with the essence of such a category of the science of administrative law as “administrative and legal provision”. The relevant views of scholars on this concept are investigated and its relationship with the concepts of “administrative and legal mechanism of provision” and “administrative and legal means of provision” is pointed out. Its main constituent elements on the basis of the analysis are distinguished. The mechanism of administrative and legal provision as the system of administrative legal norms and interrelated legal entities is described.*

2. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2-х т. – Т. 2. Теория права / под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 1998. – 518 с.

3. Барсуков К.В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / К.В. Барсуков. – К., 2010. – 20 с.

4. Головка В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.А. Головка. – К., 2011. – 20 с.

5. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції / Р.В. Ігонін // Адвокат. – 2011. – № 1 (124). – С. 36–40.

6. Колесников Є.Є. Поняття та особливості адміністративно-правового забезпечення захисту прав споживачів / Є.Є. Колесников // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 432–438.

7. Римарчук Г.С. Адміністративно-правове забезпечення права інтелектуальної власності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Г.С. Римарчук. – Львів, 2013. – 18 с.

8. Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод неповнолітніх: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Т.Г. Корж-Ікаєва. – К., 2008. – 17 с.

9. Марчук В.І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.І. Марчук. – Львів, 2011. – 16 с.

10. Тацишин І.Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галу-

зі реклами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.Б. Тацишин. – Львів, 2009. – 18 с.

11. Філіппов А.В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.В. Філіппов. – Ірпінь, 2010. – 19 с.

12. Циверенко Г.П. Адміністративно-правове забезпечення народного волевиявлення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Г.П. Циверенко. – Запоріжжя, 2011. – 21 с.

13. Хитра І.Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.Я. Хитра. – К., 2011. – 17 с.

14. Мамчур Д.В. Адміністративно-правові засади забезпечення транспортної дисципліни в державі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Д.В. Мамчур. – К., 2010. – 19 с.

15. Ракша Н.С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н.С. Ракша. – Львів, 2007. – 19 с.

16. Куций О.А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.А. Куций. – Одеса, 2004. – 16 с.

17. Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.О. Ієрусалімова. – К., 2006. – 17 с.

18. Фомін П.П. Адміністративно-правові процедури забезпечення нагляду міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / П.П. Фомін. – Дніпропетровськ, 2011. – 19 с.