

УДК 342.7:342.9

О. Л. Соколенко

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН

Проаналізовано теоретико-методологічні засади адміністративно-правового регулювання організації та реалізації захисту прав громадян в Україні, встановлено і охарактеризовано його основні ознаки, сутність та значення, а також визначено зміст поняття адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян.

Захист прав громадян як одна з ключових ознак і одна із головних напрямів діяльності сучасної демократичної, соціальної, правової держави невід'ємно поєднується та обумовлюється й іншими її ознаками, зокрема принципом верховенства права. Згідно із цим встановлюється зв'язаність держави правом, його панування у суспільстві, що вимагає здійснення державної влади лише виключно у правовій формі й у межах правового поля. Таким чином, як реалізація економічної, соціальної та екологічної функції правової держави, так і суспільні відносини у сфері захисту прав громадян підлягають відповідному адміністративно-правовому регулюванню, зокрема у частині юридичних гарантій забезпечення реальності прав і свобод людини і громадянина. Зважаючи на це та в контексті вдосконалення адміністративних засад захисту прав громадян в Україні й вбачаються актуальними теоретичні питання адміністративно-правового забезпечення захисту прав громадян.

Зазначимо, що деякі аспекти адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян раніше вже розглядалися такими вченими, як В. Б. Авер'янов, М. М. Антонович, Я. В. Лазур, Т. А. Плугатар, П. М. Рабінович і М. І. Хавронюк та ін. У той же час, роботи названих вчених стосуються переважно лише практики адміністративно-правового забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина, не приділяючи достатньої уваги саме теоретичному аспекту розуміння адміністративного регулювання захисту прав громадян. Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретико-методологічних засад адміністративно-правового регулювання організації та реалізації захисту прав громадян в Україні, встановлення його сутності та значення, а також визначення змісту поняття такого адміністративно-правового регулювання.

Передусім, зазначимо, що правове регулювання захисту прав і свобод людини і громадянина, так само й інших сфер суспільних відносин, здійснюється на різному рівні, різними засобами та методами. У зв'язку із цим, в аспекті нормативно-правового забезпечення захисту прав громадян слід першочергово виділяти його міжнародно-правові, конституційні та адміністративні засади.

Як зазначає Н. С. Федорук [1, с. 66], саме адміністративно-правові норми забезпечують регулювання суспільних відносин, які виникають у різних сферах функціонування управлінських інститутів публічної влади, включаючи виконання ними управлінських, правозабезпечувальних та правоохоронних функцій. Аналогічної точки зору дотримується і В. Б. Авер'янов [2], за яким до функцій адміністративного права нарівні з управлінською та правореалізаційною окремо належить також виділяти ще й правозахисну функцію, що полягає у забезпеченні захисту прав і свобод людини і громадянина. А отже, адміністративно-правове регулювання безпосередньо визначає конкретні механізми забезпечення прав і свобод людини і громадянина, встановлює форми і способи захисту прав громадян.

При цьому, розглядаючи питання правового і зокрема адміністративного регулювання суспільних відносин у сфері захисту прав громадян, необхідно відзначити його різноманітність залежно від форм і способів такого захисту. Так, як нами зазначалось, загалом можна виокремлювати судову, адміністративну та державну форму захисту прав і свобод людини і громадянина. Підкреслимо, що адміністративно-правове регулювання має місце відносно усіх вказаних форм захисту прав громадян, однак, наприклад, щодо систем кримінального та цивільного судочинства дещо меншою мірою, торкаючись лише організаційних питань його забезпечення. З іншого боку, організація діяльності органів виконавчої влади, які здійснюють захист прав громадян, порядок і випадки застосування адміністративного примусу та адміністративної відповідальності, адміністративне судочинство та інші процесуальні аспекти, що мають безпосередній стосунок до організації адміністративного захисту прав і свобод людини і громадянина, підлягають врегулюванню нормами саме адміністративного права.

Як зазначає В. Б. Авер'янов [3, с. 85], адміністративно-правове регулювання має справу з державно-владними повноваженнями, повноваженнями державно-владного характеру. Захист прав громадян є однією з основних функцій правової держави й забезпечується її адміністративним апаратом, механізмами й засобами державного впливу на суспільні відносини. Інакше кажучи, захист прав громадян як пріоритетний напрямок державної діяльності також передбачає реалізацію державно-владних повноважень. Відповідно до цього об'єктивується зв'язок захисту прав громадян і державного (публічного) управління, який на думку вчених виступає центральною категорією адміністративного права і основним предметом адміністративно-правового регулювання.

Разом із тим, вказане істотною мірою ускладнюється відсутністю узгодженого сприйняття феномену державного управління і єдиного визначення цієї адміністративно-правової категорії. Так, наприклад, Г. В. Атаманчук відзначає, що державне управління – це «практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який

спирається на її владну силу» [4, с. 38]. Ще більш абстрактним є визначення державного управління Ю. М. Козловим і А. Л. Поповим як діяльності всіх державних органів з врегулювання суспільних відносин, організації всіх сторін життя суспільства [5, с.483]. Проте, як на нас, наведені поняття державного управління є дещо поверховими і, як наслідок, надто широкими, позаяк вказують лише на його державно-владний характер.

З іншого боку, В. К. Колпаков під державним управлінням розуміє специфічну діяльність держави, що дістає вияв у функціонуванні її органів, які безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до державних інтересів [6, с. 16]. Ключовим у даному випадку виступає посилення на «державні інтереси» як орієнтир державного управління, а оскільки в умовах сучасної демократичної, соціальної, правової держави державні інтереси цілком описуються формулою пріоритету прав людини над державою, то й захист прав громадян можна розглядати як своєрідний базис усієї системи державного управління. Такий підхід, у свою чергу, означатиме необхідність спрямування адміністративно-правового регулювання державного управління в різних сферах суспільного життя на забезпечення реалізації та захист відповідних прав громадян.

Наближеним до цього також є поняття державного управління, сформульоване Ю. П. Битяком, а саме – що воно являє собою «самостійний вид державної діяльності, що має організуючий, виконавчорозпорядчий, підзаконний характер, стосується особливої групи державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в процесі повсякденного і безпосереднього керівництва економічним, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом» [7, с. 261]. Зауважимо, що така ознака державного управління, як спрямованість на реалізацію функцій держави, знову ж таки, дозволяє розглядати державне управління як діяльність, спрямовану на практичну реалізацію функцій правової держави із захисту прав громадян.

На сферу захисту прав громадян можна екстраполювати висновок В. П. Пилипишина [8], за яким державне управління (а отже і організація системи захисту прав громадян) здійснюється шляхом видання та реалізації відповідних нормативно-правових актів, здійснення нагляду за належною їх реалізацією та їх охорони.

В аспекті нормативно-правового забезпечення захисту прав громадян особливого значення набуває суб'єктний склад відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню. Так, суб'єктами вищевказаних відносин із забезпечення формування й функціонування системи захисту прав громадян в Україні виступають певні органи державної влади та їх посадові або службові особи, що, як правило, перебувають у субординаційних відносинах. Це обумовлює використання в рамках адміністративно-правового регулювання

захисту прав громадян, передусім, саме імперативного методу, сутність якого у науці визначають як застосування владних приписів одними суб'єктами щодо інших підпорядкованих їм суб'єктів певних відносин.

У той же час, у площині адміністративного права на рівні з державним управлінням як об'єкти адміністративно-правового регулювання належить виділяти ще й різноманітні відносини між органами державної влади та громадянами щодо забезпечення державою в особі таких органів реальності їх прав, свобод і законних інтересів, у тому числі шляхом захисту останніх. Зокрема такою, що «за своєю суттю не є управлінською, хоча й здійснюється у сфері державного управління», В. Б. Авер'яновим [2, с. 28] визначається державна діяльність із захисту порушених прав громадян (розгляд скарг), а також розгляду і розв'язання індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних осіб. Безперечно, що у цих випадках адміністративно-правовий метод владних приписів не може бути прийнятним, зважаючи на відсутність у таких відносинах субординації між органами державної влади та громадянами.

Відтак, маємо означити реординаційний характер відносин між органами державної влади, уповноваженими здійснювати забезпечення і захист прав громадян, і громадянами, які звертаються до них із приводу реалізації або захисту відповідних прав і свобод. Особливість таких реординаційних відносин, за В. А. Дерцем [9, с. 8], полягає у тому, що правом вимоги наділені не лише органи державної влади, але й громадяни також мають право вимагати від органів виконавчої влади належної реалізації та захисту своїх прав і свобод. До того ж, реординаційний тип відносин передбачає не тільки право громадян вимагати від органів державної влади сприяння реалізації їхніх прав, але й кореспондуючий обов'язок останніх виконувати такі вимоги. При цьому, як на нас, з метою гарантування реальності прав громадян в умовах правової держави актуалізується забезпечення відносин реординації спеціальними засобами адміністративного оскарження та судового захисту порушених прав громадян.

Таким чином, пріоритетним напрямком адміністративно-правового регулювання має виступати нормативне вираження засад реординації у взаємовідносинах органів державної влади та громадян, формування сучасних адміністративно-правових основ, націлених на встановлення правового режиму реального сприяння держави в реалізації й дотриманні прав громадян, а також втілення реординаційних відносин у систему захисту прав громадян.

Виходячи з викладеного, щодо державного управління за допомогою кіл Ейлера слід зауважити одразу три сегменти захисту прав громадян: по-перше, організація системи захисту прав громадян як елемент державного управління; по-друге, реординаційні відносини захисту прав громадян у сфері державного управління; по-третє, захист прав громадян поза сферою державного управління.

З приводу останнього означимо самозахист як окремий різновид захисту прав громадян, що гарантований ч. 2 ст. 15 ЦК України від 16.01.2003 № 435-IV і безпосередньо не передбачає цільового адміністративного чи будь-якого іншого правового регулювання. Інші ж сегменти захисту прав громадян підлягають правовій регламентації відповідними адміністративно-правовими методами. При цьому адміністративне регулювання виявляється не тільки у частині нормативного забезпечення організації захисту прав громадян, але й у самій діяльності компетентних держаних органів шляхом прийняття ними індивідуально-правових актів щодо конкретних випадків захисту прав громадян.

Отже, слід погодитись із висновками В. Б. Авер'янова, що «головними характеристиками адміністративного права мають стати не ... управлінська, а тим більше каральна його функції, а ... правозабезпечувальна (що пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (пов'язана із захистом порушених прав)» [2, с. 36]. Відтак, на сьогодні цілком можна стверджувати, що в рамках сучасної демократичної, соціальної, правової держави відбувається істотне розширення предмета адміністративно-правового регулювання, пов'язане із забезпеченням і захистом прав громадян. При цьому, як наголошує В. І. Князев, система юридичних гарантій прав громадян потребує не тільки нормативно-правових, але й інституційно-організаційних засобів їх забезпечення та захисту [10], правове оформлення чого, як на нас, також необхідно включати до сфери такого адміністративно-правового регулювання.

Поза цим, стосовно адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян необхідно зауважити ще й таку категорію, як «державне регулювання», визначення змісту якої та її співвідношення із поняттями державного управління та правового регулювання сприяє встановленню сутності адміністративно-правових засад захисту прав громадян в Україні. З цього приводу, передусім, одразу відзначимо існування протилежних точок зору, за якими більш широкими за змістом поняттями науковцями визначаються то державне управління, то державне регулювання. На нашу ж думку, розглядаючи ці категорії у їх стосунку до захисту прав громадян, більш правильним вбачається визначати державне регулювання як загальне, а державне управління – як окреме. Так, підкреслимо, що не усі аспекти захисту прав громадян можуть бути включені до змісту державного управління, зважаючи на особливий характер відносин між суб'єктами такого захисту, що однак, у цілому не заперечує регулюючого впливу держави, у тому числі у формі відповідного адміністративно-правового регулювання. Вказаний висновок також додатково підтверджується й тим, що термін «державне регулювання» може використовуватись відносно сукупності суспільних процесів «для визначення всієї сукупності напрямів реалізації державної влади з боку держави в цілому та в інтересах соціально-організуючого впливу на життєдіяльність суспільства» [11, с. 11].

Таким чином, поняттям державного регулювання повністю охоплюється як організація системи захисту прав громадян, так і сфера її безпосередньої реалізації, у тому числі й сам захист конкретних прав конкретного громадянина здійснюється державою шляхом індивідуально-правового регулювання відповідних суспільних відносин. Зазначимо, що в основі такого державного регулювання лежить правове (зокрема й адміністративно-правове) регулювання, що виступає способом правового впливу держави на суспільні відносини з приводу захисту прав громадян. На такому значенні правового регулювання наголошується й іншими вченими, зокрема О. М. Мельник [12] пояснює необхідність правового регулювання для розвитку суспільства його здатністю забезпечувати захист прав особи .

Зазначимо, що з приводу розуміння феномену правового регулювання, який виступає родовою категорією щодо поняття адміністративно-правового регулювання, у науці теж склалась певна полеміка. Разом із тим, одне з найбільш ємних визначень правового регулювання запропонував С. С. Алексєєв, яким воно розглядається як здійснення за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) результативного, нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку [13, с. 289]. Однак, беручи до уваги, що правове регулювання може бути як нормативним, так і індивідуальним, доволі суперечливим видається перенесення такої ознаки, як нормативний характер, на весь комплекс правового регулювання в цілому. Відтак, до основних ознак правового регулювання слід відносити здійснення владного впливу, його організаційно-правовий характер і спрямованість – не лише на впорядкування, але й на правову охорону та захист відповідних суспільних відносин. Усе це рівною мірою характеризує і адміністративно-правове регулювання як різновид загального правового регулювання.

При цьому маємо не погодитись із О. Ф. Скакун, яка, спираючись на вищезазначену дефініцію, пропонує власне визначення правового регулювання як здійснюваного державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони та розвитку [14, с. 488]. Так, зауважимо, що правове регулювання в цілому в умовах сучасної демократичної, соціальної, правової держави та згідно з теорією природного права, зокрема трансцендентності права, не є абсолютною монополією держави, а здійснюється за допомогою й інших правових норм, встановлених не державним законодавцем. У той же час, саме державно-владний характер впливу на суспільні відносини характеризує вже адміністративно-правове регулювання, котре як специфічний за своїм предметом і методом різновид правового регулювання має розглядатись у площині саме державного правового регулювання.

Поза цим, на основі загального поняття адміністративно-правового регулювання можна визначити його сутність стосовно

саме до захисту прав громадян в Україні. Передусім слід вказати, що окрім вищезначеного в цілому специфіка адміністративно-правового регулювання виявляється у своєму специфічному об'єкті та методах. З приводу першого, то об'єкт має формулюватись із урахуванням поняття предмета самого адміністративного права. Так, наприклад, В. К. Колпаков розглядає предмет адміністративного права як сукупність відносин у сфері державного управління [6, с. 53]. Однак сучасні потреби державного будівництва і зокрема захисту прав громадян відповідно до засад демократизації суспільного врядування вимагають виходу адміністративно-правового регулювання за межі державного управління, впорядкування ним не лише організаційно-розпорядчих, але й реординаційних відносин, у тому числі між органами публічної влади та громадянином.

А тому, узагальнюючи викладене, в аспекті адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян в Україні його об'єкт складають суспільні відносини як з приводу організації системи захисту прав громадян, так і ті, що складаються у процесі безпосереднього здійснення компетентними державними органами захисту прав конкретних громадян. Це, у свою чергу, логічно зумовлює застосування й відповідного методу адміністративно-правового регулювання, який, як за С. М. Алфьоровим [15, с. 9–10], на сьогодні не може вже мислитись виключно лише як імперативний. Натомість широке використання диспозитивного методу правового регулювання безпосередньо пов'язане із означеним способом встановлення реординації, адже такий громадянин, що перебуває поза вертикалю державно-управлінських відносин, має право, а не обов'язок вимагати від органів державної влади відповідного захисту належних йому прав, свобод і законних інтересів.

Отже, в результаті регулюючого впливу адміністративно-правових норм на певні суспільні відносини вони набувають адміністративно-правового характеру. Як іманентну ознаку таких відносин слід розглядати те, що однією із їхніх сторін виступає відповідний суб'єкт державно-владних повноважень.

Таким чином, підсумовуючи викладене, маємо сформулювати визначення адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян як здійснення державою з метою забезпечення реальності прав громадян за допомогою юридичних норм та індивідуальних приписів упорядкування, закріплення, охорони й розвитку суспільних відносин організаційно-розпорядчого та реординаційного характеру, які складаються у сфері організації та практичної реалізації захисту прав громадян в Україні. Особливостями такого адміністративно-правового регулювання є державно-владний характер, імперативно-диспозитивний метод, поєднання організаційно-розпорядчих та реординаційних відносин, нормативний та індивідуально-правовий характер, спрямування як на організацію, так і на практичну реалізацію захисту прав громадян в Україні. При цьому важливого значення набуває забезпечення відповідності, з одного боку,

теоретичного розуміння сутності адміністративно-правового регулювання та, з іншого боку, чинних адміністративно-правових засад захисту прав громадян в Україні.

Список літератури: 1. Федорук Н. С. Адміністративне право України. Загальна частина : навч. посіб. / Наталія Федорук. – Чернівці : Рута, 2011. – 296 с. 2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / заг. ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Факт, 2003. – 384 с. 3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с. 4. Атаманчук В. Г. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук В. Г. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с. 5. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юрист, 1999. – 728 с. 6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 7. Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с. 8. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10–14. 9. Дерещ В. А. Управлінські відносини в системі органів виконавчої влади та їх правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Вікторія Анатоліївна Дерещ. – К., 2006. – 190 арк. 10. Князев В. Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні / В. Князев // Право України. – 1998. – № 11. – С. 29–31. 11. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с. 12. Мельник О. Сфера правового регулювання: поняття, ознаки, види / О. Мельник // Право України. – 2010. – № 9. – С. 132–138. 13. Алексеев С. С. Общая теория права : Академический курс : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Т. 1. – М. : Юрид. лит., 1981. – 360 с. 14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник для студ. вищ. навч. закладів / О. Ф. Скакун ; Нац. ун-т внутр. справ. – 2-ге вид. – Х. : Консум, 2005. – 656 с. 15. Алфьоров С. М. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко та ін. – К. : Центр учбової л-ри, 2011. – 216 с.

Надійшла до редколегії 17.12.2012

Проанализированы теоретико-методологические основы административно-правового регулирования организации и реализации защиты прав граждан в Украине, установлены и охарактеризованы его основные признаки, сущность и значение, а также определено содержание понятия административно-правового регулирования защиты прав граждан.

The analysis of theoretical and methodological basis administrative-legal regulation of the organization and realization protection of humans rights in Ukraine is made; also it was established and described its main features the nature and significance, and determined notion of administrative-legal regulation protection of humans rights.