

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО



Руслан ІГОНІН

професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Національної академії прокуратури України
доктор юридичних наук, доцент
science_lak@mail.ru

УДК 342.9

ПРОБЛЕМА ДОКТРИНАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»

Наукова діяльність значною мірою пов'язана із використанням понятійно-категоріального апарату, що, з одного боку, є результатом такої діяльності, а з другого – її інструментарієм, за допомогою якого створюється нове знання. Від того, наскільки якісно розроблений понятійно-категоріальний апарат певної науки, залежить ефективність вирішення поставлених перед нею завдань. Натомість його низька якість стає на перешкоді об'єктивному розумінню явищ, що досліджуються, знижує рівень їхнього предметного сприйняття та позбавляє вченого можливості адекватно їх відобразити у відповідних мовних формулюваннях.

Через наявність значної кількості не вивірених теорією та практикою понять предмет науки «розмивається», а сама наукова діяльність, що спрямована на вироблення та одержання системного, цілісного й логічно впорядкованого нового знання, не досягає поставленої перед нею мети, існує загроза отримати в результаті такої наукової діяльності безсистемний і фрагментарний сурогат знань. Таким чином, поняття для наукової діяльності слугують відправними точками, орієнтирами, критеріями та водночас базисом для подальшого прогресу.

Зазначене повною мірою стосується такої галузевої юридичної науки, як адміністра-

тивне право. З огляду на широкий спектр суспільних відносин, які становлять предмет адміністративного права, існує нагальна потреба в недопущенні виходу за його межі та зрощення з іншими галузями юридичної науки. Одним зі способів протидії цим процесам, з-поміж іншого, є вироблення чіткого понятійно-категоріального апарату адміністративного права.

На жаль, необхідно визнати, що, попри наявність багатого та різноманітного понятійно-категоріального апарату адміністративно-правової науки, низку понять практично не визначено на теоретичному рівні або існує широкий спектр поглядів щодо їх змісту та сутнісних характеристик. Зокрема, йдеться про поняття «адміністративно-правове забезпечення», яке застосовується дедалі ширше. Можна стверджувати, що воно є важливою складовою понятійно-категоріального апарату науки адміністративного права, а в недалекому майбутньому, ймовірно, стане фундаментальним поняттям цієї галузі юридичної науки. На сьогодні поняття «адміністративно-правове забезпечення» активно вживається у межах зазначеної наукової галузі, зокрема і в наукових працях [1, 2, 3, 4]. Наведені приклади становлять лише незначну кількість випадків використання цього поняття, вод-

ночас вони є достатніми для того, щоб бодай у загальних рисах мати уявлення про його важливість і актуальність для сучасної адміністративно-правової парадигми.

Хоча зазначене поняття широко використовується в наукових працях, присвячених адміністративно-правовій проблематиці, однак юридична наука ще не виробила загальноприйнятих підходів до розуміння його змісту, що негативно позначається на якості наукових досліджень, у межах яких застосовується поняття «адміністративно-правове забезпечення». Тому розкриття змісту словосполучення «адміністративно-правове забезпечення» сприятиме більш чіткому формулюванню понятійно-категоріального апарату адміністративно-правової науки загалом і коректному використанню цього поняття зокрема.

Незважаючи на частоту використання поняття «адміністративно-правове забезпечення», автору статті не вдалося віднайти його розроблену й належним чином науково обґрунтовану дефініцію. Цю проблему ускладнює ще й недостатнє осмислення юридичною наукою феномену «забезпечення». Виникає ситуація, за якої відсутність визначення поняття «адміністративно-правове забезпечення» погіршується відсутністю достатньо розробленого юридичною наукою на рівні дефініції його ключового, фундаментального елемента, яким є «забезпечення».

Окремі аспекти понять «правове забезпечення» та «адміністративно-правове забезпечення» досліджувалися такими вченими, як М.В. Пучкова, О.І. Наливайко, К.Б. Толкачов, А.Г. Хабібунлін, І.О. Іерусалімова, К.В. Степаненко й інші.

Мета статті полягає у дослідженні змісту та формулюванні поняття «адміністративно-правове забезпечення».

У дисертаційній роботі І.О. Іерусалімової «Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина» стан наукової розробки поняття «забезпечення» охарактеризовано таким чином: «В юридичній літературі термін «забезпечення» застосовується досить часто, але визначення щодо нього в правових і літературних юридичних джерелах ми поки що не маємо. Наприклад, «Юридична

енциклопедія» не дає визначення забезпечення прав і свобод громадян, у ній ми знаходимо лише роз'яснення таких термінів, як «забезпечення виконання зобов'язань», «забезпечення доказів та забезпечення позову». У «Великому юридичному словнику» ми не знаходимо цього поняття взагалі» [5, 81–82].

К.В. Степаненко у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном», у свою чергу, зауважує: «... відмінність в аналізі термінології змістовного елемента, а також просте використання в тексті поняття «забезпечення» вказує на відсутність єдиного його формулювання і актуальність його розробки в сучасній юридичній літературі» [6, 33]. Вчений також додає: «Аналіз законодавства України дає змогу зробити висновок, не набагато чим відмінний від попереднього, – поняття «забезпечення» використовується часто, однак його розуміння здебільшого домислюється тими, хто користується законом» [6, 34].

На рівні загального вжитку під поняттям «забезпечення» зазвичай розуміють щось пов'язане із реальним створенням необхідних умов для існування чи здійснення будь-чого. Так, укладачі словника російської мови під поняттям «обеспечение», що є еквівалентом українського «забезпечення», розуміють генерування повного і достатнього комплексу умов, необхідних для здійснення чогось та гарантії будь-чого [7, 291].

Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови слово «забезпечити» означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки [8, 281].

Оскільки забезпечення розглядається передусім як реальне створення умов для існування, реалізації чи гарантування будь-чого, не дивно, що перші спроби юридичного осмислення поняття «забезпечення» пов'язані з однією із найбільш актуальних правових сфер – правами людини. Коли йдеться про права людини, найбільшої актуальності набувають не питання їх проголошення, закріплення чи навіть правового регулювання, а саме проблема їх реального забезпечення.

Зокрема, свого часу М.В. Пучкова тлумачила поняття «правове забезпечення», як: а) сукупність гарантій реалізації й охорони прав громадян; б) діяльність органів державної влади із створення умов, необхідних для реалізації громадянами своїх прав [9, 12]. Запропонована смислова конструкція охоплює статичний і динамічний аспекти. Встановлені державою гарантії є статичним компонентом, а відповідна діяльність органів державної влади репрезентує собою динамічну складову феномена «забезпечення».

Важливо зазначити, що перевагою позиції М.В. Пучкової стосовно питання сутнісного наповнення поняття правового забезпечення є ув'язування в монолітну й нерозривну правову єдність встановлених державою (за допомогою норм права) «гарантій реалізації і охорони прав громадян» та «діяльності органів державної влади із створення умов, необхідних для реалізації громадянами своїх прав». У цьому випадку встановлені державою гарантії репрезентують «статичне» право, у той час як діяльність відповідних державних органів – динаміку реалізації його норм [10, 162].

Інший вітчизняний дослідник – О.І. Наливайко – розкриває феномен «забезпечення прав людини», наголошуючи на діяльності органів держави і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян із створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації і захисту [11, 22].

К.Б. Толкачов та А.Г. Хабібулін пропонують розглядати поняття правового забезпечення у двох значеннях: «по-перше, як діяльність державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян щодо здійснення своїх функцій, компетенцій, обов'язків з метою створення оптимальних умов для суворої, неухильної реалізації правових приписів та правомірного здійснення прав і свобод; по-друге, як підсумок, результат цієї діяльності, що виражається в реалізації правових приписів, прав і свобод громадян» [12, 60].

Варто зауважити, що у запропонованих М.В. Пучковою, О.І. Наливайком, К.Б. Толкачовим, А.Г. Хабібуліним визначеннях правового забезпечення зроблено акцент на діяльності органів держави й місцевого са-

моврядування, громадських об'єднань і громадян. Найбільш вдалим, на наш погляд, є визначення, сформульоване М.В. Пучковою, яка поряд із діяльністю суб'єктів державно-владних повноважень до складу поняття правового забезпечення додатково включила встановлені державою гарантії.

Поєднання цих складових, які є базовими для поняття «забезпечення», слугує підґрунтям для «реальності» права. Гарантії, зафіксовані на рівні нормативно-правової матерії, створюють потенційні умови для дієвості права, водночас через діяльність суб'єктів державно-владних повноважень досягається безпосередність і результативність його впливу на суспільні відносини. Як наслідок, норма права «оживає» та набуває реально визначеного змісту.

Такий підхід до розуміння конструкції поняття «забезпечення» властивий реалістичній концепції права, яскравими представниками якої були викладач Колумбійського університету Карл Ллевелін (1893–1962) та адвокат з Чикаго Джером Френк (1889–1957).

Загальновідомо, що реалістична доктрина сприймала право не крізь призму писаних норм, а через повсякденну практику їх застосування. Цей доктринальний постулат виводився із власної природи права, сутнісною характеристикою якого визнається регулюючий вплив на суспільні відносини.

Водночас історія знає чимало випадків, коли належним чином прийняті нормативно-правові акти або окремі їх частини в силу тих чи інших причин не здійснювали регулюючого впливу на суспільні відносини. Закономірно виникало питання щодо природи норм права, які містилися у таких нормативно-правових актах. Чи могли вони, позбавлені реального регулюючого впливу на суспільні відносини, в принципі розглядатися як норми права? Якщо керуватися поглядами представників реалістичної доктрини права, доводиться визнати, що ні. Беручи до уваги такий прагматично-практичний та інструментальний підхід до розуміння права, доходимо висновку, що право є правом тільки тоді, коли воно діє. Однак регламентуюча дія права не є якимось абстрактним процесом – вона завжди пов'язана із діяльністю суб'єктів державно-

владних повноважень. Власне кажучи, право і набуває своєї завершеної буттєвої форми у діяльності суб'єктів державно-владних повноважень, які приймають рішення, що переводять право із неживої писаної формули у життєздатну субстанцію.

Здійснивши загальний огляд сутнісних характеристик поняття «правове забезпечення» стосовно прав і свобод людини, звернемось до його специфіки в контексті адміністративного права.

І.О. Іерусалімова зазначає: «... забезпечення прав і свобод людини та громадянина передбачає створення належних умов їх реалізації. Якщо ми говоримо про це явище загалом, цебто піддаємо аналізу усю конструкцію забезпечення безвідносно до права, політики чи економіки, тоді потрібно було б характеризувати всі суспільні чинники, що системно впливають на реалізацію певних норм, які встановлюють права і свободи людини та громадянина. Наше завдання – виокремити з арсеналу забезпечувальних засобів лише ті, що відносяться до адміністративно-правових...» [5, 82].

Вказавши на необхідність виокремлення у межах науки адміністративного права саме адміністративно-правової природи феномена «забезпечення», І.О. Іерусалімова пропонує власне розуміння того, що має включати поняття адміністративно-правового забезпечення стосовно прав людини: «Таким чином, адміністративно-правове забезпечення передбачає насамперед регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають для та в процесі реалізації прав і свобод людини та громадянина, вплив на них за допомогою передбачених у законодавстві елементів. Крім того, для адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина важливим засобом виступає реалізація норм адміністративного права. Причому тут важливі всі способи реалізації і використання, коли громадянин сам користується засобами реалізації і додержання та виконання норм, а особливо – застосування певних норм адміністративного права з метою надання можливості громадянину отримати право. Складовою частиною адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини

та громадянина є гарантії їх реалізації, під якими розуміються умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі і всебічну охорону прав і свобод особи...» [5, 83].

З урахуванням змістовних характеристик адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина І.О. Іерусалімова дефініює його поняття. На її думку, адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина – це повнота 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 з іншими правовими та неправовими гарантіями утворюють стійку систему можливостей користування правовими цінностями в державі [5, 84].

І.О. Іерусалімова включає до поняття «адміністративно-правове забезпечення» три компоненти: адміністративно-правове регулювання, реалізацію адміністративно-правових норм та встановлені нормами адміністративного права гарантії реалізації прав людини і громадянина. При цьому, коли йдеться про реалізацію адміністративно-правових норм у межах адміністративно-правового забезпечення, І.О. Іерусалімова під формами реалізації має на увазі додержання, виконання та застосування адміністративно-правових норм. У контексті дослідження феномену адміністративно-правового забезпечення суб'єктами реалізації додержання, виконання та застосування адміністративно-правових норм, окрім органів державної влади, визнаються і громадяни.

У цілому, на нашу думку, дефініюване І.О. Іерусалімовою поняття «адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина» заслуговує на позитивну оцінку. Дослідниця вдалося визначити загальні контури цього поняття та окремі основні його елементи, більш чітко встановити його можливе співвідношення із такими суттєвими для адміністративно-правової науки термінами, як «адміністративно-правове регулювання» і «реалізація адміністративно-правових норм», а також, включивши у

його зміст такі складові, як «реалізація адміністративно-правових норм» та «гарантії реалізації прав людини і громадянина», вказати на його особливість, що пов'язана з акцентом саме на реальності «забезпечення».

Проте окремі позиції І.О. Іерусалімової щодо формулювання поняття «адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина» вбачаються дещо дискусійними. Хоча необхідно усвідомлювати, що така дискусійність є до певної міри природною для понять, які ще не мають рафінованого та більш-менш однозначного й універсального сприйняття науковою спільнотою.

Зокрема, на нашу думку, одним із недоліків запропонованої І.О. Іерусалімовою конструкції поняття є залишення поза увагою суб'єктів державно-владних повноважень, які реалізують (застосовують) норми адміністративного права у своїй діяльності.

У загальнодержавному масштабі існування правових норм поза сферою функціонування органів державної влади, як і функціонування органів державної влади поза простором правових норм, не видаються можливими. Ці явища взаємозв'язані та взаємозалежні. Тому регулюючий вплив адміністративно-правових норм, пов'язаний із функціонуванням суб'єктів державно-владних повноважень, не уявляється ефективним та здійсненим поза його межами. З огляду на зазначене вважаємо, що до змісту поняття адміністративно-правового забезпечення має бути включено діяльність суб'єктів державно-владних повноважень [10, 167].

Однак, якщо включити до складу поняття «адміністративно-правове забезпечення» діяльність суб'єктів державно-владних повноважень з реалізації норм адміністративного права, то тоді, на нашу думку, недоцільно залишати його змістовим елементом адміністративно-правове регулювання, оскільки адміністративно-правове регулювання порівняно з правореалізаційною діяльністю відповідних суб'єктів є більш абстрактним поняттям. Зазвичай правове регулювання розуміють як цілеспрямований вплив права на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Однак цілком оче-

видно, що реальний досягнутий рівень упорядкування суспільних відносин в певних ситуаціях відповідно до цілей, визначених правом, може суттєво різнитися з огляду на об'єктивні та суб'єктивні обставини. Основним індикатором реального стану, якого вдалося досягти, упорядковуючи суспільні відносини через вплив норм права, є практика правореалізаційної діяльності суб'єктів державно-владних повноважень. Саме така діяльність більш конкретна і відчутна, а отже, і доречна у використанні щодо формування змістовного наповнення досліджуваного поняття. Таким чином, саме правореалізаційна діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, а не правове регулювання, визначає реальність правового забезпечення.

Водночас для того, щоб здійснювати правореалізаційну діяльність, необхідно мати саме право, яке повинно бути реалізованим, у нашому випадку – адміністративне право. Тому, на наш погляд, два базові елементи – адміністративно-правові норми та правореалізаційна діяльність суб'єктів державно-владних повноважень – і утворюють поняття адміністративно-правового забезпечення.

Визнання адміністративно-правових норм складовою досліджуваного поняття дає можливість також охопити і адміністративно-правові гарантії, які зафіксовані у відповідних нормах права.

Очевидно також, що складовою правореалізаційної діяльності суб'єктів державно-владних повноважень не охоплюються фізичні та юридичні особи, які не наділені державою делегованими державно-владними повноваженнями, необхідними для реалізації адміністративно-правових норм. Адміністративно-правове забезпечення, як і будь-який інший вид правового забезпечення, передусім пов'язується зі створенням належних умов для реалізації прав, свобод та захисту законних інтересів зацікавлених суб'єктів, що функціонують у відповідній сфері. Вбачається логічним, що обов'язок створення таких умов покладається на державу, її органи та посадових осіб, а не на звичайних фізичних і юридичних осіб, які не наділені державно-владним інструментарієм для цього та не можуть нести

відповідальність за їх відсутність або неналежний стан. У протилежному випадку довелося б визнати фізичну або юридичну особу, яка не наділена державою делегованими державно-владними повноваженнями, суб'єктом адміністративно-правового забезпечення, що суперечило б суті цього явища, оскільки відбулася б підміна його сутнісних характеристик, в основу замість створення належних умов для функціонування суб'єктів у відповідній сфері було б покладено реалізацію їх прав та законних інтересів тощо.

Враховуючи зазначене, вважаємо, що адміністративно-правове забезпечення – це фактична наявність адміністративно-правових норм і досягнутий реальний стан їх реалізації суб'єктами державно-владних повноважень.

Перспективи подальших досліджень явища адміністративно-правового забезпечення, на нашу думку, полягають в опрацюванні його складових і визначенні та конкретизації його змісту щодо окремих сфер, регламентованих адміністративним правом.

Список використаних джерел:

1. *Кузьменко О.О.* Адміністративно-правове забезпечення менеджменту в державній податковій службі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кузьменко О.О. – Ірпінь, 2008. – 227 с.
2. *Корнєєв Ю.В.* Адміністративно-правове забезпечення особистої безпеки працівників податкової міліції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.В. Корнєєв. – Ірпінь, 2002 – 15 с.
3. *Тацішин І.Б.* Адміністративно-правове забезпечення мінімальної заробітної плати як державної соціальної гарантії / І.Б. Тацішин // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 502–507 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10tibdcg.pdf>
4. *Стеценко В.Ю.* Адміністративно-правове забезпечення обов'язкового медичного страхування (Іноземний досвід та пропозиції для України) / В.Ю. Стеценко // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 482–487 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10cvjpd.pdf>
5. *Ієрусалімова І.О.* Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ієрусалімова І.О. – К., 2006. – 205 с.
6. *Степаненко К.В.* Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян України за кордоном: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Степаненко К.В. – Дніпропетровськ, 2009. – 229 с.
7. *Александрова З.Е.* Словарь синонимов русского языка: около 9000 синонимических рядов / З.Е. Александрова; под ред. Л.А. Чешко. – [5-е изд., стереотип.]. – М.: Русский язык, 1986. – 600 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
9. *Пучкова М.В.* Обеспечение прав граждан органами управления союзной республики / М.В. Пучкова; отв. ред. Б.М. Лазарев. – М.: Наука, 1987. – 140 с.
10. *Ігонін Р.В.* Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Ігонін Р.В. – Ірпінь, 2013. – 471 с.
11. *Наливайко О.І.* Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права / О.І. Наливайко // Держава і право: зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 12. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 18–24.
12. *Толкачев К.Б.* Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан: моногр. / Министерство внутренних дел СССР, Уфимская высшая школа / К.Б. Толкачев, А.Г. Хабибуллин. – Уфа: Уфимская ВШ МВД СССР, 1991. – 168 с.

**ПРОБЛЕМА ДОКТРИНАЛЬНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ
«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ»**

Досліджується поняття «адміністративно-правове забезпечення». Аналізуються категорії «забезпечення» та «правове забезпечення», виокремлюються складові поняття забезпечення й досліджується їхній зміст. Особливу увагу приділено правореалізаційній діяльності, що здійснюється суб'єктами державно-владних повноважень. Розглядається співвідношення понять «адміністративно-правове забезпечення» і «адміністративно-правове регулювання». Формулюється поняття «адміністративно-правове забезпечення».

Ключові слова: забезпечення; правове забезпечення; адміністративно-правове забезпечення; адміністративно-правове регулювання; суб'єкт державно-владних повноважень.

Руслан ИГОНИН

**ПРОБЛЕМА ДОКТРИНАЛЬНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ
«АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ»**

Исследуется понятие «административно-правовое обеспечение». Анализируются категории «обеспечение» и «правовое обеспечение», выделяются составляющие понятия обеспечения и исследуется их содержание. Особое внимание уделяется правореализационной деятельности, осуществляемой субъектами государственно-властных полномочий. Рассматривается соотношение понятий «административно-правовое обеспечение» и «административно-правовое регулирование». Формулируется понятие «административно-правовое обеспечение».

Ключевые слова: обеспечение; правовое обеспечение; административно-правовое обеспечение; административно-правовое регулирование; субъект государственно-властных полномочий.

Ruslan IGONIN

**THE ISSUE OF DOCTRINAL DEFINITION OF THE NOTION
«ADMINISTRATIVE LEGAL SUPPORT»**

This paper examines the concept of «administrative and legal support». The categories of «support» and «legal support» are analyzed. The components of category of «support» are distinguished. Their content is studied. Special attention is paid to realization of the law activities carried out by the subject of public authority in the context of researched category. We consider the ratio of the concept of «administrative and legal support» and the concept of «administrative regulation». The concept of «administrative and legal support» is formulated.

Keywords: support; legal support; administrative and legal support; administrative regulation; the subject of public authority.

