

УДК 342.45

Ю. М. Нечипорук, асистент кафедри
конституційного та адміністративного права
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ОКРЕМІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена питанням адміністративно-правового захисту прав людини; досліджуються поняття реалізації, захисту та охорони прав людини; аналізується чинне законодавство і зарубіжний досвід з охорони прав людини та вносяться пропозиції щодо захисту прав, свобод людини і громадянина.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист прав, реалізація прав, охорона прав, пропозиція (зауваження), заява (клопотання), скарга, запит.

Стаття посвящена вопросам административно-правовой защиты прав человека; исследуется понятие реализации, защиты и охраны прав человека; анализируется действующее законодательство и зарубежный опыт по охране прав человека и вносятся предложения относительно защиты прав, свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: административно-правовая защита прав, реализация прав, охрана прав, защита прав, предложение (замечание) заявление (ходатайство), жалоба, запрос.

The article is devoted to questions of administrative and legal protection of human rights; explores the concept of realization, protection and security of human rights. The current national legislation and international experience on similar issues are examined in the article and makes proposals on protecting the human rights and freedoms.

Keywords: administrative and legal protection, realization of rights, security of rights, protection of rights, recommendation (comment), claim (petition), complaint, request.

З метою утвердження прав і свобод людини, людству знадобилися тисячоліття для того, щоб більш усвідомлено, розуміти зміст і роль прав у їхньому житті. Крок за кроком обмежуючи владу держави, суспільство формувало принцип рівності та здобувало свободу. Однак і сьогодні у взаєминах між різними особами,

об'єднаннями, країнами і співтовариствами існують проблеми, пов'язані із забезпеченням, реалізацією та захистом прав людини.

У сучасному світі рівень правового захисту прав і свобод людини і громадянина є основним показником демократизму суспільства і держави. В Україні під час політичних, соціально-економічних, культурних та ідеологічних змін створення належних умов для реального здійснення кожною особою своїх прав є нагальною проблемою.

Для реалізації закріплених прав і свобод людини необхідно мати налагоджений соціально-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини — систему засобів і чинників, що забезпечують необхідні умови поваги до всіх основних прав і свобод людини, які є похідними від її гідності.

На сьогоднішній день в Україні через різноманітні причини (нестабільність політичної та економічної ситуації, неузгодженість законодавчої бази та ін.) утворився розрив між тим, що проголошено, і практикою його застосування. На підставі аналізу статистики Верховного Суду України про кількість позовних заяв поданих до судів усіх рівнів можна зробити висновок, що Україна як держава не може забезпечувати той обсяг прав, які задекларовані у національному законодавстві. Так, наприклад, у I півріччі 2010 р. до судів у порядку адміністративного судочинства надійшло 527,7 тис. справ, позовних заяв, клопотань [6].

Тому, важливою умовою розвитку для української держави має стати створення такої системи державного управління, яка б могла реально та надійно здійснювати захист прав людини та громадянина. Але без юридичного забезпечення прав і свобод людини безперешкодне, безконфліктне їх використання було б, у більшості випадків, справою досить складною, проблематичною, а то й взагалі неможливою. Україна, проголосивши незалежність, обрала шлях формування дійсно правової держави, де головним обов'язком держави стало утвердження, забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина.

Вагомий вклад у дослідження проблем захисту прав громадян внесли такі вчені-правознавці, як В. Гарантії прав особи на захист впливають як із загального законодавства, так і закріплюються спеціальними нормативно-правовими актами (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування можуть видавати акти, які задовольняють права та інтереси конкретних осіб, і, тим самим здійснювати захист цих прав).

Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, А. С. Васильєв, Р. А. Калюжний, Л. В. Коваль, В. В. Копейчиков, В. Ф. Опришко, О. І. Остапенко, Р. С. Павловський, В. О. Прилуцький, В. М. Рабинович, П. М. Самсонов, О. Д. Святоцький, М. М. Тищенко, О. М. Якуба.

На сьогоднішній день, на практиці виникає ряд проблем, пов'язаних із захистом інтересів населення, оскільки процедура захисту прав встановлена та закріплена в багатьох нормативно-правових актах різного рівня. Практика показує, що особа право якої порушено, через відсутність єдиної впорядкованої системи актів, які регулюють зазначене питання, не в змозі самостійно здійснювати захист законних інтересів, прав і свобод. Тому, підтримую думку науковців про необхідність законодавчої систематизації актів, за допомогою яких громадяни можуть відновити порушене право.

У демократично-правовій державі всі права людини, які закріплені в законному порядку, забезпечуються всіма державними органами.

Можемо зазначити, що механізм соціально-правового забезпечення прав людини, складається з реалізації, охорони та захисту цих прав.

Реалізація — це створення належних умов для здійснення прав і свобод людини. Під охороною розуміємо створення способів і методів з попередження виникнення порушень прав особи. А захист — це створення засобів, які відновлюють порушені права в результаті неправомірних дій різних суб'єктів і встановлюють відповідальність за здійснене правопорушення.

В юридичній літературі можна знайти різні точки зору з приводу співвідношення понять «охорони» та «захисту» прав людини. На мою думку, ці поняття не можна ототожнювати. В кожній державі права людини закріплюються в Конституції або їм присвячується спеціальна Декларація. А в нормативно-правових актах передбачаються процедури, механізми реалізації і захисту основних прав, закріплених у Конституції. Норми про права людини мають як пряму дію, так і визначаються через спеціальні закони, що встановлюють форми їхньої реалізації.

На думку В. Полюховича, поняття «охорона» включає в себе всі юридичні засоби, які виконують превентивну, запобіжну функцію. Це такі заходи, як встановлення завдання і компетенції відповідних органів по охороні прав, сама діяльність компетентних органів по застосуванню юридичних норм, прийняття актів,

спрямованих на запобігання правопорушенням, тощо. А Є. Олєфіренко зазначає, що під охороною розуміють профілактичні заходи, що здійснюються державними органами та громадськими організаціями з метою попередження порушень прав громадян, а також усунення перешкод на шляху їх реалізації. А під захистом розуміють примусовий спосіб здійснення порушеного права з метою його відновлення. Отже, охорона охоплює заходи, що застосовуються до моменту порушення прав і свобод, а захист після вчиненого правопорушення — для відновлення порушеного права.

З огляду на викладене особливого значення набуває такий напрям забезпечення, як адміністративно-правовий захист законних прав, свобод та інтересів особи і громадянина. Саме адміністративному праву належить важлива роль у захисті особи від неправомірних дій суб'єктів влади та органів місцевого самоврядування.

Адміністративно-правовий захист прав, свобод і законних інтересів громадянина являє собою сукупність застосовуваних у порядку, врегульованому нормами адміністративного права, засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими на те органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій (процедур) [1, с. 378].

На думку В. Полюховича, адміністративно-правовий захист законних прав, свобод та інтересів особи і громадянина являє собою сукупність застосовуваних в адміністративному порядку юридичних засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими на те органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій, які спрямовані на припинення незаконного посягання на права, свободу та інтереси громадян; ліквідацію будь-яких перешкод, що виникають при їх здійсненні; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків з притягненням винної особи до відповідальності.

Отже, адміністративно-правовий захист — це сукупність способів, прийомів і різних процесуальних дій, встановлених у законному порядку, за допомогою яких здійснюється відновлення порушеного права особи.

Адміністративно-правові способи захисту прав і свобод людини та громадянина за обсягом і змістом охоплюють суспільні відносини в різних сферах життєдіяльності держави. Особливістю їх є те, що вони виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних органів держави. Тому, важливу роль у

механізми захисту прав і законних інтересів відіграють управлінські процедури. Це пояснюється тим, що значна кількість прав особи залежить не лише від її волі, а й від діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

У сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів влади практично здійснюється виконання норм, які закріплені в Конституції України. Це пояснюється тим, що ці органи мають організаційно-правові заходи, які необхідні для забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Отже, адміністративно-правові гарантії захисту полягають у здійсненні органами державної влади відповідно до законодавчої бази юридичних обов'язків з приводу втілення в життя прав і свобод.

Належне адміністративно-правове гарантування прав і свобод громадян передбачає:

— визначення у законодавстві персоніфікованих представників державної влади, відповідальних за забезпечення умов для реалізації прав і свобод;

— закріплення конкретних обов'язків органів і посадових осіб публічної адміністрації, які б відповідали правам і свободам громадян;

— встановлення конкретних адміністративних процедур, які вичерпно визначають порядок виконання відповідними суб'єктами управління своїх обов'язків у відносинах з громадянами;

— посилення відповідальності органів і посадових осіб за невиконання ними своїх обов'язків, що призвело до порушення прав громадян [4, с. 42].

До гарантій захисту необхідно віднести:

— конституційне право особи на звернення і оскарження;

— судовий захист і контроль

— діяльність органів прокуратури та представництво інтересів особи прокурором в адміністративному судочинстві [4, с. 43].

Загальні положення про порядок звернення особи за захистом прав визначено в Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року. В акті зазначено, що Громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх со-

ціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів і скаргою про їх порушення.

Особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

На теперішній час, особа, право якої порушено, має вибір засобів захисту своїх інтересів. Це може бути як звернення зі скаргою до вищого органу чи посадової особи, так і звернення до суду у законному порядку. Також, у разі використання всіх національних засобів, можливе і звернення до відповідних міжнародних судових установ і до міжнародних організацій.

Існує три види звернень громадян:

- пропозиції (зауваження);
- заява (клопотання);
- скарга.

У наукових працях ще пропонується виділити такий вид оскарження як запит (письмова консультація з питань, що віднесені до компетенції відповідних органів). Вважаю дану пропозицію доцільною та необхідною, оскільки це дасть змогу особі в повній мірі отримати вичерпну інформацію необхідну для відновлення порушеного права. А це в майбутньому призведе до зменшення кількості скарг і позовів до суду.

Під пропозицією розуміється звернення громадян, в якому висловлюються поради, рекомендації стосовно діяльності органів влади, місцевого самоврядування та депутатів усіх рівнів, а також висловлюються думки щодо вдосконалення правової бази державного та суспільного життя.

Заява (клопотання) — звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання — письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скаргу визначено як звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самовряду-

вання, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. Звернення може бути подано органам державної влади, підприємствам незалежно від форм власності або посадовим особам усно чи письмово, як індивідуально особою, так і групою осіб.

Найвагоміше місце серед звернень громадян займають скарги. Основні положення про скарги встановлено Законом України «Про звернення громадян». Деякі особливості провадження скарг містяться у статуті та положенні про дисципліну праці. Статут про дисципліну — це нормативно-правовий акт, що регулює внутрішній трудовий розпорядок деяких галузей народного господарства для окремих працівників (наприклад, Статут про дисципліну працівників спеціальних (воєнізованих) аварійно-рятувальних служб і Положення про дисципліну працівників залізничного транспорту).

Отже, право громадян на оскарження є суб'єктивним правом, яке має на меті задоволення особистих інтересів або інтересів інших осіб, а також суспільства в цілому. Право на оскарження є способом усунення недоліків у роботі відповідних органів, установ, їх посадових осіб. Тому детальний, системний аналіз скарг, які надходять для розгляду, дасть змогу виявити, проаналізувати причини виникнення та усунути відповідні недоліки.

Відповідно до Конституції України кожен громадянин має право у будь-якому випадку (якщо і не задоволений результатами розгляду його справи державним органом) звернутися за захистом своїх прав та законних інтересів безпосередньо до суду. Останнім часом це право значно розширено: особа може звертатись до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій. На сьогодні основною проблемою є те, що дані органи значно перевантажені різноманітними справами, що значно уповільнює їх розгляд. Але на практиці виникає і ряд інших проблем (незнання процедури подачі, незнання мови й ін.).

Кодекс адміністративного судочинства України дає таке визначення: «Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень». До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів

владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Згідно Конституції України органи прокуратури, також, здійснюють захист прав та інтересів громадян від втручання владних суб'єктів. Практика показує що в різних країнах на прокурора покладають неоднакові завдання. Як зазначає О. В. Анпілогов, у країнах із сталою демократією прокурор виступає учасником адміністративного судового процесу тільки для того, щоб представляти в ньому публічні інтереси (держави, владних установ). В Україні, Російській Федерації та інших країнах СНД прокурор уповноважений звертатися до суду з позовом у сфері адміністративних правовідносин і брати участь у його розгляді для забезпечення інтересів держави та порушених прав громадян. Кодекс адміністративного судочинства України зазначає, що прокурор може здійснювати в суді представництво інтересів громадянина на будь-якій стадії адміністративного процесу. В західних демократичних країнах функцію захисту прав і свобод в адміністративному процесі здійснюють недержавні інститути (адвокатура, громадські організації). У США функції прокурора виконує інститут атторнатури (особи, які надають юридичні послуги), а у Франції захист прав здійснюється спеціальними юрисдикційними органами з питань розгляду спорів громадянина з владою, що діють в системі органів виконавчої влади.

В Україні діяльність органів прокуратури та представництво інтересів особи прокурором в адміністративному судочинстві є невід'ємною умовою захисту прав і законних інтересів громадян та прямим конституційним призначенням.

Отже, захист прав та інтересів громадян у відносинах з органами влади має відповідати міжнародно-правовим стандартам. Адміністративне судочинство повинно сприяти зміцненню законності й правопорядку, захисту прав і свобод громадян та законних інтересів підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності. Через реалізацію, охорону та захист прав людини лежить шлях до реальної інтеграції України до світового співтовариства, не остання роль в якому належить адміністративно-правовому захисту.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що пріоритетним напрямком діяльності органів влади має стати не лише про-

голошення прав і свобод, а й здійснення їх забезпечення. На сьогодні, значна кількість прав осіб залежить від виконавчорозпорядчої діяльності органів державної влади, обов'язком яких є виконання норм, які закріплюють і забезпечують права і свободи громадян. Отже, законодавча систематизація відповідних актів, що регулюють питання захисту прав, є необхідним етапом наближення законодавства України до міжнародних стандартів з прав людини. Також, для ефективного захисту прав і свобод необхідно вести і просвітницьку діяльність щодо вивчення механізму захисту прав людини, що існує в світовій практиці, а особливо в Європейському Союзі. Як свідчать реалії сучасного життя, адміністративно-правовий захист законних прав, свобод та інтересів особи і громадянина набуває особливого значення. Це пояснюється тим, що кожна реалізована скарга є не лише захистом порушеного права однієї особи, а й попередженням порушень законності та виправленням недоліків у роботі відповідних органів в майбутньому. Тому, інститут адміністративного оскарження має стати дієвим механізмом захисту прав та інтересів і втіленням міжнародних стандартів у сфері прав людини і громадянина.

Література

1. *Авер'янов В. Б.* Адміністративне право України / В. Б. Авер'янов В.Б. Академічний курс: Підр.: У 2-х т.: Т. 1. Загальна частина. — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. — 584 с.
2. *Анпілогов О. В.* Правовий інститут захисту прав і законних інтересів людини і громадянина прокурором у судовому адміністративному процесі О. В. Анпілогов // Вісник Верховного Суду України. — 2006. — 11 (75). — С.40—43,
3. *Коліушко І., Куйбіда Р.* Адміністративні суди: для захисту прав людини чи інтересів держави? / І. Коліушко // Право України. — 2007. — № 3. — С. 3—8.
4. *Олефіренко Є.* Адміністративно-правові гарантії реалізації та захисту прав і свобод громадян: співвідношення понять / Є. Олефіренко // Підприємство, господарство і право. — 2005. — № 3. — С.40—43.
5. *Полухович В.* Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади / В. Полухович // Право України. — 2003. — № 5. — С. 41—46.
6. www.scourt.gov.ua.

Стаття надійшла до друку 19 вересня 2011 року.