

УДК 342.561

О.Л. Соколенко, завідувач кафедри адміністративного та кримінального права Дніпропетровського національного університету ім. Олеся Гончара, д.ю.н., доцент

ПОНЯТТЯ, ЗНАЧЕННЯ ТА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН

Наукова стаття присвячена дослідженню адміністративно-правових засад захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

Ключові слова: права громадян, адміністративно-правовий захист, об'єкт захисту.

Научная статья посвящена исследованию административно-правовых способов защиты прав граждан в деятельности правоохранительных органов Украины.

Ключевые слова: права граждан, административно-правовая защита, объект защиты.

The scientific article is devoted to the necessity of administrative-legal mechanism of defence of rights for citizens for activity of law enforcement authorities of Ukraine.

Key words: rights for citizens, administrative-legal defence, object of defence.

Thus, the wording of definitions (and hence also the administrative and legal means) to protect the rights of citizens should be made on the basis of their relationship with certain forms and ways. Similarly, determining the value of human rights protection requires to establish the place and role that they play in the whole mechanism of protection of human rights. Accordingly, the system of human rights protection should not be conceived in isolation from its forms and methods, and based and coordinated with them, because these features, though are separate system (subsystem), however, which in turn is reflected in the overall system protection of human rights. It should be pointed out that legal regulation does not specify the form or nature of concepts, method and remedy human rights, nor consequently its value. Thus, based on the provisions of the Constitution of Ukraine, namely § 5. 55, citizens are guaranteed directly use to protect their rights and freedoms (we would add also - the legitimate interests) any means not prohibited by law. At the same time, modern integrative vision and structured mechanism to protect human and civil rights demands to distinguish it, at the level of the means are also certain forms and methods of such protection. Said, in turn, leads to the formation of the scientific community different points of view about the nature, content and ratio of these categories.

Актуальність теми. Забезпечення реальності прав і свобод людини і громадянина напряму пов'язується із належною організацією та ефективним функціонуванням спеціальної системи захисту прав громадян. При цьому, в умовах сучасної демократичної соціальної правової держави особливе значення має саме плюралізм форм, адекватність способів і достатність засобів такої системи захисту прав громадян. Слід вказати, що взаємоузгодженість, взаємопов'язаність та взаємодоповнення різних форм, способів і засобів захисту прав громадян виступають не тільки індикатором сталості суспільного розвитку, але й необхідною умовою дієвості усього механізму захисту прав громадян. У той же час, як відзначається [4], в Україні форми, способи й засоби захисту прав і свобод людини і громадянина не можуть характеризуватись своєю впорядкованістю, послідовністю й комплексністю, що перешкоджає своєчасному попередженню й усуненню порушень прав громадян.

Метою даної статті є визначення шляхів удосконалення адміністративно-правового засобів захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких **завдань**:

- охарактеризувати засоби захисту прав громадян;
- визначити особливості нормативно-правових засад, поняття, значення та систему адміністративно-правових засобів захисту прав громадян.

Серед одних із основних проблем організації та реалізації в Україні системи захисту прав громадян виступає недостатня як теоретична, так і нормативно-правова розробленість категорій форм, способів і засобів такого захисту, що, певною мірою, в деякій мірі викривляє їх сприйняття й зумовлює фрагментарність застосування та недосконалість правового регулювання. При цьому, особливо слід звернути увагу на адміністративно-правові засоби захисту прав громадян, що, на рівні з цивільно-правовими, кримінально-правовими та іншими засобами, являють собою вагомий сегмент загальної системи захисту прав громадян. До того ж, на думку І. Л. Бородіна [5, с. 88], саме в процесі виконавчо-розпорядчої діяльності різних органів та їх посадових осіб реалізується значна частина суб'єктивних прав громадян. Разом із тим, форми, способи й засоби саме адміністративного захисту, зважаючи на відсутність єдиної державної політики й централізованого правового регулювання у цій сфері, наразі потребують першочергового впорядкування.

Зазначимо, що окремі питання форм, способів й засобів захисту прав громадян раніше вже розглядалися у роботах таких вчених як І. Л. Бородін, Н. Д. Гетьманцева і І. Г. Козуб, Г. В. Єрьоменко, І. В. Лагутіна, О. Ф. Мельничук, Л. В. Шевченко, Т. М. Ярова та ін. У той же час, дані дослідження розкривають механізм захисту прав і свобод людини і громадянина лише у загальних рисах або ж в аспекті інших, аніж адміністративно-правова, систем захисту прав громадян. Відтак, актуалізуються питання вдосконалення як розуміння, так і правового регулювання адміністративно-правових засобів як основного елемента механізму адміністративного захисту прав громадян.

Передусім, відмітимо, що розглядаючи питання адміністративно-правових засобів захисту прав громадян, слід, у першу чергу, виходити із сутності загальної категорії засобів захисту прав громадян. Також маємо одразу відзначити її недостатню наукову розробленість, втім, так само як і понять форм і способів захисту прав громадян, внаслідок чого деякими вченими [7, с. 13] захист прав може визначатись взагалі навіть як система одних лише правових засобів відновлення і компенсації порушених прав.

При цьому, як форми та способи, так і засоби захисту прав громадян є складовими єдиного механізму захисту прав громадян, що, як відзначає Ю. С. Разметаєва [9, с. 12], покликаний забезпечити відновлення права, усунення перешкод у його реалізації, попередження порушень та відшкодування завданої моральної і матеріальної шкоди. Зокрема, на думку В. В. Бутнєва [8, с. 10], захист суб'єктивних прав, свобод та охоронюваних законом інтересів здійснюється в передбаченому законом порядку, тобто за допомогою застосування належної форми, засобів і способів захисту.

Таким чином, формулювання дефініції засобів (а отже, й адміністративно-правових засобів) захисту прав громадян має здійснюватись на основі їх співвідношення із певними формами й способами. Так само і визначення значення засобів захисту прав громадян потребує встановлення місця й ролі, що вони відіграють в усьому механізмі захисту прав громадян. Відповідно, система засобів захисту прав громадян повинна мислитись не у відриві від його форм і способів, а ґрунтуватись та узгоджуватись із ними, позаяк такі засоби, хоч і складають окрему систему (підсистему), однак, яка, у свою чергу, включається до загальної системи захисту прав громадян.

Слід вказати, що нормативно-правове регулювання не визначає ані сутності понять

форми, способу й засобу захисту прав громадян, ані, відповідно, їхнього співвідношення. При цьому, виходячи з положень Конституції України, а саме ч. 5 ст. 55, громадянам безпосередньо гарантується використання з метою захисту своїх прав і свобод (ми додали б ще й " законних інтересів) будь-яких не заборонених законом засобів. У той же час, сучасне інтегративне й структуроване бачення механізму захисту прав людини і громадянина вимагає виділяти в ньому, на рівні із засобами, також й певні форми та способи такого захисту. Вказане, у свою чергу, призводить до формування у науковій спільності різних точок зору щодо сутності, змісту й співвідношення названих категорій.

Так, наприклад, на думку Г. П. Тимченко, до структурних компонентів інституту захисту, на рівні з об'єктом, окремо належать «способи, процесуальні форми (засоби) захисту», згідно із чим засоби захисту мисляться як тотожні його формам та відмінні від способів захисту. З іншого боку, не можна оминати увагою позицію О. В. Зайчука і Н. М. Оніщенко, що наголошують на значній близькості понять «спосіб» і «засіб» [6, с. 300]. Крім цього, згідно з Великим тлумачним словником сучасної української мови, форма визначається як спосіб здійснення, виявлення будь-яких дій; спосіб як певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість здійснити що-небудь, те, що служить знаряддям, засобом у якій-небудь справі, дії; а засіб " як спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь [7, с. 420, 1375, 1543]. Хоча семантичний аналіз даних понять у сфері захисту прав громадян й необхідно обмежувати їх юридичною сутністю, проте вказане певною мірою у загальнолінгвістичному значенні дорівнює спосіб формі, а засіб способу. Отже, маємо констатувати існуючі у науці тенденції щодо довільного, а часом навіть діаметрально протилежного, ототожнення категорій форм, способів й засобів захисту прав громадян. Разом із тим, на нашу думку, в рамках механізму захисту прав громадян більш доцільно відзначати не стільки їхню тотожність, як взаємозв'язок.

Зазначимо, що в якості найбільш загальної категорії в аспекті захисту прав громадян вченими часто розглядається саме поняття його форм. При цьому, не заперечуючи проти наведеного Г. П. Тимченко визначення форм захисту як «інструменту реалізації права на захист» [8, с. 52], відзначимо його надмірну узагальненість й недостатню інформативність для встановлення сутності та розмежування форм, способів і засобів захисту прав громадян.

Окрім того, не можна цілком погодитись й з позицією П. Т. Філюка, що вказує на форми захисту як на певні «варіанти звернення громадян за захистом свого порушеного, оспорюваного або невизнаного права, обумовлені особливостями правового становища органів державної влади та інших інституцій і реалізації ними функцій та повноважень у сфері забезпечення захисту суб'єктивних... прав» [9, с. 12]. Передусім відзначимо, що наведена дефініція включає лише первинний етап звернення громадян за захистом до компетентних установ й не відображує наступні «варіанти» діяльності із захисту прав громадян. Тим більше, що захист прав громадян взагалі може здійснюватись з ініціативи не самого громадянина, а правозахисного органу, зокрема, згідно зі ст. 36-1 Закону України від 05.11.1991 р. № 1789-XII [3], прокуратура наділена правом звертатись за захистом прав громадянина від його імені. Не можна не наголосити і на тому, що як у даному разі, так і щодо способів і засобів захисту мова повинна йти не тільки про права, але й про свободи та законні інтереси громадян. Так чи інакше, беручи до уваги не зовсім з'ясовану автором категорію «особливості правового становища» правозахисних інституцій, запропоноване П. Т. Філюком визначення безпосередньо не розкриває сутності саме форм захисту прав громадян та не меншою

мірою може бути застосоване й щодо його способів і засобів, що певним чином також являють собою своєрідні «варіанти» захисту.

З приводу розуміння поняття форм захисту прав громадян у науці можна виділити окремих «діяльнісний» підхід, згідно з яким форма захисту мислиться переважно саме як певна діяльність уповноважених правозахисних органів. Так, наприклад, М. К. Треушніков [10, с. 20] визначає форму захисту як визначену законом діяльність компетентних органів із захисту прав громадян, у тому числі із визначення способу захисту права. При цьому, на нашу думку, вищевказане визначення містить у собі лише одну ознаку форм захисту, а саме їх визначеність законом. Щодо іншого, погоджувачись із В. Б. Авер'яновим, наголосимо, що захист прав громадян може здійснюватись не тільки спеціально уповноваженими органами, але й шляхом самозахисту, а тому наведена дефініція не може розглядатись як універсальна, принаймні в частині захисту прав громадян.

Більш детальним нами вбачається визначення І. В. Лагутіної поняття «форма захисту трудових прав та інтересів працівників», що також розкривається як «діяльність уповноважених органів, працівника або його представника із захисту трудових прав та законних інтересів, які виявляються у застосуванні передбачених законодавством способів і заходів, спрямованих на припинення і попередження порушень трудового законодавства, поновлення порушених трудових прав і відшкодування заподіяної шкоди» [11, с. 7]. У той же час, дане поняття форм захисту в своїй сутності фактично збігається із поняттям самого захисту прав громадян, який також слід розглядати як певну визначену законом цілеспрямовану діяльність, направлену на запобігання й припинення порушень прав людини, а також їх відновлення. Інакше кажучи, форма захисту ототожнюється із самим захистом. Таким чином, кажучи про форму захисту як відповідну діяльність, у дійсності йтиметься про сам захист як практичне втілення його конкретної форми, способів і засобів.

Взагалі ж, визначення форми захисту прав громадян виключно лише як певної діяльності характеризує тільки один « діяльнісний аспект захисту прав громадян, здебільшого залишаючи поза поняттям форм захисту його нормативні та інституційні основи [12]. З іншого боку, з наведеного слід виділити, що способи та засоби складають зміст відповідних форм захисту, а отже, питання адміністративно-правових засобів захисту прав громадян має вирішуватись саме в контексті його форм. Відтак, в цілому запропоноване І. В. Лагутіною поняття форм захисту може й має бути екстрапольоване та враховане при визначенні форм захисту загалом будь-яких прав громадян.

Відмітимо, що не меншого поширення у науці набув підхід до визначення форм захисту як комплексу певних заходів щодо захисту відповідних прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Так, серед вчених, що дотримуються даної позиції, слід відмітити, передусім, В. В. Бутнева [8, с. 17], В. Я. Бурака [13, с. 237], О. П. Письменну [7, с. 14] та інших. Таким чином, форма захисту розуміється саме як комплекс внутрішньо узгоджених організаційних заходів із захисту охоронюваних законом суб'єктивних прав та інтересів, що мають місце в межах єдиного правового режиму. Подібне визначення форм захисту прав громадян першочергово виявляє позитив саме у комплексності й узгодженості таких організаційних заходів, адже кожна конкретна форма захисту, по суті, являє собою окремих самостійний правозахисний механізм, ефективність якого безпосередньо й залежить від впорядкованості, цілісності та системності його складових. У той же час, в аспекті співвідношення форм, способів і засобів захисту, необхідно

конкретизувати, що названі організаційні заходи в рамках певної форми захисту мають бути пов'язані із застосуванням відповідних способів і засобів захисту прав громадян. Інакше кажучи, в межах даного підходу форму захисту слід визначати як комплекс узгоджених заходів щодо використання й застосування способів і засобів захисту прав громадян. При цьому, знову ж таки, дотримуючись наведеного визначення, не видається можливим точно відмежувати поняття форм захисту від самого захисту, зміст якого фактично й формують відповідні правозахисні заходи.

Поза цим, варто зауважити також й інший підхід, а саме визначення форм захисту як певного порядку здійснення захисту прав громадян. Зокрема, такої точки зору дотримується Г.П. Тимченко [9, с. 52], відзначаючи, що форми захисту являють собою певну процедуру (порядок) реалізації зацікавленими особами права на захист і повноважень компетентних органів. Так, на відміну від попередніх підходів до розуміння форм захисту прав громадян, вона не отожднюється із самим захистом, а мислиться скоріше як його зовнішня оболонка, послідовність та алгоритм застосування тих або інших правозахисних засобів. Аналогічної точки зору дотримуються й такі вчені як І. М. Ваганова [14, с. 98], В. П. Воложанін [15, с. 6] та А. Н. Кожухарь [16, с. 12]. Зокрема, інтерпретуючи визначення І. М. Ваганової, під формою захисту прав громадян розуміється певний порядок здійснення діяльності із захисту суб'єктивних прав, що включає в себе комплекс внутрішньо погоджених організаційних дій, які протікають в межах єдиного правового режиму. Таким чином, дана дефініція певною мірою поєднує вищезрозглянуті підходи, відображаючи правозахисну діяльність як внутрішню сутність форми захисту прав громадян, а організаційні заходи " як її елементи. При цьому, на нашу думку, саме в залежності від порядку здійснення правозахисних заходів (засобів) слід виділяти у сучасній системі захисту прав і свобод людини і громадянина адміністративно-правову, цивільну, кримінально-правову та інші форми захисту. А, відповідно, в рамках адміністративної форми нами й розглядаються відповідні адміністративно-правові засоби захисту прав громадян.

Крім цього, дещо неоднозначним вбачається спроба розмежування форм захисту у процесуальному та матеріальному аспектах. Так, з цих позицій Т. М. Підлубною у процесуальному аспекті форму захисту пропонується визначати як «способи здійснення процесуальних дій, які виконуються за певними правилами у визначеному порядку тим чи іншим уповноваженим суб'єктом». У той же час, на нашу думку, подібний підхід не тільки не вирішує усіх основних проблем розуміння форм захисту прав громадян, але й, навпаки, ускладнює їх розуміння, відмежовуючи матеріальний та процесуальний аспекти єдиного поняття. Натомість, більш доцільним постає формулювання поняття форм захисту прав громадян у широкому та вузькому значенні.

Отже, у широкому значенні форма захисту прав громадян " це законодавчо визначений порядок здійснення комплексу внутрішньо узгоджених заходів, націлених на застосування уповноваженими особами відповідних способів і засобів захисту щодо запобігання й припинення порушень, а також відновлення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Виходячи з цього, у вузькому розумінні форми захисту прав громадян можуть визначатись як певний комплекс способів і засобів захисту, специфіка яких врешті-решт й покладається в основу тієї чи іншої форми захисту прав громадян.

На рівні з поняттям форм захисту, не менш важливе значення для правильного розуміння сутності та значення засобів захисту прав громадян мають способи такого захисту. Відзначимо, що з цього приводу в науці також мають місце доволі неоднозначні й протилежні точки зору. Так, наприклад, на думку Н. Д. Гетьманцевої та І. Г. Козуба

[6] (аналогічну позицію займає І. В. Лагутіна [11]), спосіб захисту визначається як сукупність дій, за допомогою яких відновлюються, визнаються, встановлюються права та законні інтереси особи, а їхня сукупність і є формою захисту. Передусім, не можна погодитись із останнім, оскільки, як нами вже з'ясувалось вище, змістовно форма включає у себе не лише способи, але й засоби захисту. До того ж, запропоноване авторами визначення способу захисту виявляється дещо нечітким, адже не виявляє принципових відмінностей від засобів захисту, що визначаються ними як «сукупність дій, спрямованих на відновлення, визнання і встановлення прав і законних інтересів особи».

Виходячи з наведених дефініцій, можна стверджувати, що засоби є більш широкою категорією порівняно з способами захисту, однак, всупереч цьому, Н. Д. Гетьманцева та І. Г. Козуб [6] все ж стверджують, що засоби підпорядковані способам захисту прав громадян. На противагу цьому О. В. Стульнікова розглядає спосіб захисту взагалі як один із засобів захисту прав громадян, що являє собою шлях юридичного впливу, виражений в юридичних нормах і спрямований на усунення перепон до реалізації. У якості найбільш наочного прикладу способів захисту прав у значенні заходів запобігання й припинення порушень, а також відновлення прав громадян слід вказати ст. 16 Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV [2], що встановлює цивільно-правові способи захисту прав та інтересів. Так, наприклад, відновлення становища, яке існувало до порушення (п. 4 ч. 2 ст. 16 ЦК України), що реалізується в рамках цивільно-правової форми захисту, виступає саме способом захисту порушеного права через його відновлення. У той же час, засоби забезпечують застосування способів в рамках відповідних форм. Тому засоби є досить широкою категорією, що в умовах демократичної соціальної правової держави, хоч і підлягає правовій регламентації, однак, не може бути остаточно обмежена позитивним регулюванням.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України: від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // ВВР України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Цивільний кодекс України: від 16.01.2003 р., № 435-IV // Офіційний вісник України. — 2003. — № 11. — Ст. 461.
3. Про прокуратуру: Закон України: від 05.11.1991 р., № 1789-XII // ВВР України. — 1991. — № 53. — Ст. 793.
4. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: монографія / І.Л. Бородін. — Херсон: Вид-во «Олді — плюс», 2003. — 218 с.
5. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: дис... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Бородін Іван Лук'янович; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х., 2004. — 405 с.
6. Гетьманцева Н.Д. Засіб, спосіб і форма захисту трудових прав / Н.Д. Гетьманцева, І.Г. Козуб // Адвокат. — 2009. — № 11 (110). — С. 37-42.
7. Письменна О.П. Правовідносини, що виникають у зв'язку з порушенням прав споживачів внаслідок недоліків товарів, робіт (послуг): автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.П. Письменна; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2006. — 19 с.
8. Бутнев В.В. К понятію механизма защиты субъективных прав / В.В. Бутнев // Субъективное право: Проблемы осуществления и защиты. — Владивосток: ДВГУ, 1989. — С. 9-17.
9. Тимченко Г.П. Способи та процесуальні форми захисту цивільних прав : дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Тимченко Геннадій Петрович; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2002. — 202 с.

10. Треушников М.К. Гражданский процесс / М.К. Треушников. — М.: Спарк Городец, 2000. — 672 с.
11. Лагутіна І.В. Форми захисту трудових прав працівників: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення» / Лагутіна Ірина Вікторівна; Одеська національна юридична академія. — О., 2007. — 20 с.
12. Соколенко О.Л. Форми, способи і засоби захисту прав громадян: поняття та значення / О.Л. Соколенко // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. — 2012. — Спецвипуск. — С. 159-165.
13. Буряк В.Я. Зміст і суть правового захисту трудових прав працівників / В.Я. Буряк // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XV Регіональної науково-практичної конференції. — Л., 2009. — С. 237-238.
14. Ваганова І.М. Поняття форми захисту та різновиди заходів захисту трудових прав працівників / І.М. Ваганова // Форум права. — 2009. — № 3. — С. 94-99. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09vimtpp.pdf>.
15. Воложанин В.П. Несудебные формы разрешения гражданско-правовых споров / В.П. Воложанин. — Свердловск: Сред.-Уральское книжное изд-во, 1974. — 202 с.

УДК 342.841

Д.І. Йосифович, доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ЛьвДУВС, к.ю.н., доцент

ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ТА СТРУКТУРА ЦЕНТРАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів зарубіжного законодавства та наукових публікацій відображених у періодичних виданнях, засобах масової інформації та мережі Інтернет, що висвітлюють питання діяльності спеціального антикорупційного органу на території Польщі.

Ключові слова: Центральне антикорупційне бюро Республіки Польща, корупційні прояви, службовці, напрями професійної підготовки.

Порядок формирования и структура Центрального антикоррупционного бюро Польши

Статья посвящена анализу нормативно-правовых актов зарубежного законодательства и научных публикаций отраженных в периодических изданиях, средствах массовой информации и сети Интернет, освещающие вопросы деятельности специального антикоррупционного органа на территории Польши.

Ключевые слова: Центральное антикоррупционное бюро Польши, коррупционные проявления, служащие, направления профессиональной подготовки.

The order of the formation and structure of the Central Anti-Corruption Bureau of the Republic of Poland

The article is dedicated to the analysis of the regulations of foreign laws and publications displayed in periodicals, media and the Internet, covering issues of special anti-corruption agency in Poland.

Keywords: Central Anti-Corruption Bureau of the Republic of Poland, corruption, officers, training areas.

Постановка проблеми. Питання створення окремого спеціального антикорупційного органу гостро постало в українському суспільстві наприкінці ХХ століття і залишається не вирішеним до тепер. Як зазначає М.В. Грищенко, створення єдиного антикорупційного органу, на думку багатьох фахівців, може стати альтернативним рішенням покращення протидії корупції в державі. Узагальнивши всі існуючі точки