

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН

У статті досліджено адміністративно-правові засади захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України. Розглянуто права громадян як об'єкт адміністративно-правового захисту.

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

Захист прав громадян як одна із ключових ознак і головних напрямів діяльності сучасної демократичної, соціальної, правової держави невід'ємно поєднується та зумовлюється й іншими її ознаками, зокрема, принципом верховенства права. Згідно із цим встановлюється зв'язаність держави правом, його панування в суспільстві, що вимагає здійснення державної влади виключно лише в правовій формі й у межах правового поля. Таким чином, як реалізація економічної, соціальної й екологічної функції правової держави, так само й суспільні відносини у сфері захисту прав громадян підлягають відповідному нормативно-правовому регулюванню, зокрема щодо встановлення юридичних гарантій забезпечення реальності прав і свобод людини та громадянина.

Метою статті є визначення шляхів удосконалення адміністративно-правового механізму захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів України як основної функції правової держави.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

- уточнити розуміння прав громадян як об'єкта адміністративно-правового захисту;
- охарактеризувати захист прав громадян як ознаку та основну функцію правової держави;
- визначити особливості нормативно-правових засад, поняття, значення та систему адміністративно-правових засобів захисту прав громадян.

Належне правове оформлення механізмів, порядку, форм і способів захисту прав громадян виступає як обов'язкова першочергова умова формування й практичного функціонування такої системи захисту прав і свобод людини та громадянина. При цьому особливого значення набувають саме адміністративно-правові засади, що комплексно визначають усю систему захисту прав громадян та охоплюють різні організаційні питання її забезпечення.

Зазначимо, що окремі аспекти нормативно-правового регулювання захисту прав громадян раніше вже розглядали в своїх працях такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, М.М. Антонович, Я.В. Лазур, Т.А. Плугатар, П.М. Рабінович і М.І. Хавронюк, В.В. Черней, І.В. Строков та ін. Водночас такі дослідження розкривають лише деякі сторони правового забезпечення певних форм або способів захисту прав і свобод людини та громадянина, не узагальнюючи їх вихідних засад і сутності, здебільшого залишаючи поза полем наукового пошуку адміністративно-правовий аспект правового регулювання такого захисту прав громадян. А відтак, у контексті вдосконалення дієвості та ефективності захисту прав громадян в Україні вбачаються актуальними питання його адміністративно-правового забезпечення.

Передусім, зазначимо, що правове регулювання захисту прав і свобод людини та громадянина, втім, як і 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 варто першочергово виділяти його міжнародно-правові, конституційні та адміністративні засади. Слід вказати, що кожен з названих рівнів не може мислитись як самодостатній, натомість лише їх органічне поєднання дає змогу охопити всі елементи механізму захисту прав громадян в Україні. При цьому міжнародно-правові й конституційні норми впорядковують тільки концептуальні засади організації національної системи захисту прав і свобод людини та громадянина, закріплюють сам принцип захищеності прав громадян і загальні напрями його втілення в державному врядуванні.

Розглядаючи питання правового і, зокрема, адміністративного регулювання суспільних відносин у сфері захисту прав громадян, необхідно зауважити його відмінність залежно від форм і способів такого захисту. Так, як ми вже зазначили, загалом можна виокремлювати судову, адміністра-

тивну та державну форму захисту прав і свобод людини та громадянина. Підкреслимо, що адміністративно-правове регулювання наявне щодо всіх 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 й інші процесуальні аспекти, що мають прямий стосунок до організації адміністративного захисту прав і свобод людини та громадянина, підлягають урегулюванню нормами саме адміністративного права.

Зазначимо, що, на думку В.Б. Авер'янова [2, с. 85], адміністративно-правове регулювання має справу з державно-владними повноваженнями. Захист прав громадян є однією з основних функцій правової держави й забезпечується її адміністративним апаратом, механізмами та засобами державного впливу на суспільні відносини. Інакше кажучи, захист прав громадян як пріоритетний напрям державної діяльності також передбачає реалізацію державно-владних повноважень. Відповідно до цього об'єктивується зв'язок захисту прав громадян та державного (публічного) управління, який, на думку багатьох учених, виступає центральною категорією адміністративного права й основним предметом адміністративно-правового регулювання. Тому співвідношення державного управління та захисту прав громадян безпосередньо пов'язане з визначенням характеру, форм, методів і самої сутності адміністративно-правового регулювання захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні.

Щодо адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян необхідно відзначити ще й таку категорію, як "державне регулювання", визначення змісту якої і її співвідношення з 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 поглядів, якими як ширше поняття науковці визначають і державне управління, і державне регулювання [6]. На нашу ж думку, розглядаючи ці категорії щодо захисту прав громадян, більш правильним видається визначати державне регулювання як загальне, а державне управління – як окреме. Так, підкреслимо, що не всі 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 регуляторного впливу держави, у тому числі у формі відповідного адміністративно-правового регулювання. Вказаний висновок також додатково підтверджується й такою науковою позицією, що термін "державне регулювання" може бути використаний щодо 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" [7, с. 11].

Таким чином, поняття державного регулювання повністю охоплює як організацію системи захисту прав громадян, так і сферу її безпосередньої реалізації, у тому числі сам захист конкретних прав конкретного громадянина здійснюється державою шляхом індивідуально-правового регулювання відповідних суспільних відносин. Зауважимо, що в основі такого державного регулювання лежить правове (зокрема, адміністративно-правове) регулювання, що виступає способом правового впливу держави на суспільні відносини з приводу захисту прав громадян. На такому значенні правового регулювання наголошують й інші вчені, зокрема, О.М. Мельник [8, с. 132] пояснює необхідність правового регулювання для розвитку суспільства його здатністю забезпечувати захист прав особистості.

На основі загального поняття адміністративно-правового регулювання можна визначити його сутність саме щодо захисту прав громадян в Україні. Передусім, слід вказати, що, крім вищезазнаного, загалом специфіка адміністративно-правового регулювання виявляється у своєму специфічному об'єкті та методах. Щодо першого, то об'єкт має формулюватись з урахуванням поняття предмета самого адміністративного права. Однак сучасні потреби державного будівництва, 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, а й реординаційних відносин, у тому числі між органами публічної влади та громадянином.

Тому, узагальнюючи вищевикладене, 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 в процесі безпосереднього здійснення компетентними державними органами захисту прав конкретних громадян. Це, у свою чергу, логічно зумовлює застосування відповідного методу адміністративно-правового регулювання, який, на думку С.М. Алфьорова [9, с. 9–10], на сьогодні не може вже мислитись виключно лише як імперативний. Натомість, широке використання дис-

позитивного методу правового регулювання прямо пов'язане із зазначеним способом встановлення реординації, адже такий громадянин, що перебуває поза вертикаллю державно-управлінських відносин, має право, а не обов'язок вимагати від органів державної влади відповідного захисту належних йому прав, свобод і законних інтересів.

Отже, у результаті регуляторного впливу адміністративно-правових норм на ці суспільні відносини вони набувають адміністративно-правового характеру. З одного боку, захист прав громадян дійсно об'єктивно пов'язаний із реалізацією певними органами державної влади своїх владних повноважень, проте, з іншого боку, адміністративно-правові відносини у сфері захисту прав громадян також можуть складатись ще на етапі вимоги громадянина до компетентних органів щодо здійснення їх владно-розпорядчих функцій. Крім цього, серед основних особливостей адміністративно-правових відносин із захисту прав громадян слід вказати й однобічно вольовий характер їх виникнення (на що не обов'язкова згода іншої сторони), а також орган державної влади, який здійснює захист прав громадян як обов'язкову сторону таких відносин. Водночас не обов'язково сам громадянин має бути суб'єктом цих правовідносин, як це, зокрема, буває при здійсненні контролю та нагляду за діяльністю правоохоронних органів і дотриманням у ній прав громадян.

В аспекті адміністративно-правового забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина особливого значення, на нашу думку, набуває не тільки його комплексність і всебічність, а й ієрархічність, послідовність і взаємопов'язаність. А тому як основу таких адміністративно-правових засад слід розуміти Конституцію України, що закріплює вихідні засади забезпечення та захисту прав громадян, його форми й принципи, умови організації та діяльності уповноважених у цій сфері органів.

Разом із тим, зважаючи на визнані науковцями труднощі остаточного розмежування конституційного та адміністративного права, щодо Конституції України маємо одразу зауважити складність відмежування суто конституційного від адміністративно-правового регулювання захисту прав громадян. Вбачається, що в адміністративно-правовій площині слід розглядати, насамперед, саме ті конституційні норми, які безпосередньо зумовлюють потребу встановлення адміністративно-правових норм, за допомогою яких конституційні положення деталізуються та втілюються в практику державного врядування.

Крім цього, Конституцію України не можна не розглядати як основне джерело визначення адміністративно-правового статусу громадян, у тому числі прав і свобод

людини та громадянина, що підлягають відповідному захисту як адміністративно-правовими, так й іншими засобами. При цьому подібну думку висловлює й В.Б. Авер'янов [3], який вважає, що в змісті адміністративно-правового статусу громадянина переважне місце мають посідати саме його права, за забезпечення реалізації або порушення яких держава несе відповідальність.

Водночас Конституція України закріплює лише основоположні права і свободи людини та громадянина, тоді як система державного гарантування й захисту має всезагальний характер і поширюється на будь-які права громадян, що особливо актуалізується в умовах природно-правової концепції. У зв'язку із цим слід визначити такі конституційні принципи адміністративно-правового статусу громадян, як їх рівність у своїх правах і перед законом, невідчужуваність та непорушність таких прав – ст. 21, ч. 1 ст. 24 Конституції України [1]. Відповідно, будь-яке найменше відхилення від вказаних засад статусу громадян, вилучення та порушення гарантованих правом прав (а, на нашу думку, не тільки прав, а й свобод) громадян, а також неправомірне обмеження можливості їхньої вільної реалізації можуть і мають розглядатись як підстава застосування відповідних механізмів захисту прав громадян в Україні.

Відповідно до ч. 5 ст. 55 Конституції України [1], закріплено важливий конституційний принцип, за яким кожен має право захищати свої права й свободи від порушень та протиправних посягань будь-якими не забороненими законом засобами. Відтак, слід підкреслити гарантованість в Україні плюралізму форм захисту прав громадян, невиключність їхнього законодавчо визначеного переліку, згідно із чим цілям захисту прав громадян в умовах демократичної, соціальної, правової держави має слугувати увесь державно-правовий механізм, діяльність усіх його ланок.

При цьому одразу варто зауважити, що поле правозахисної функції прокуратури України має дещо обмежений характер, позаяк його об'єктом виступають лише "гарантовані Конституцією, іншими законами України та міжнародно-правовими актами" права і свободи громадян. Однак, виходячи із сприйнятої Конституцією України концепції природного права та вбачаючи необхідність забезпечення повноцінного захисту ще й законних інтересів громадян, діяльність прокуратури, на нашу думку, має стосуватись захисту загалом будь-яких прав, свобод і законних інтересів громадян у межах відповідної компетенції прокуратури.

З іншого боку, щодо прокуратури можна констатувати потенційно досить широку сферу її діяльності, яка стосується, передусім, нагляду за дотриманням і застосу-

ванням законів, що, у свою чергу, спрямована на запобігання й усунення порушень прав громадян. Так, згідно з положеннями ст. 21, 22 Закону України від 05.11.1991 р., такі акти прокурорського реагування, як протест і пропис, можуть вноситись прокурором безпосередньо з метою поновлення порушених прав та відвернення шкоди інтересам громадян. Крім цього, порівняно з переважною більшістю інших механізмів адміністративно-правового захисту, захист прав громадян здійснюється не лише за заявами громадян, а й за власною ініціативою прокурора, у тому числі це стосується навіть звернення до суду про захист прав і законних інтересів громадян (п. 6 ч. 2 ст. 20 Закону України від 05.11.1991 р. № 1789-ХІІ [10]).

Водночас, попри правозахисну сутність інституту прокуратури, не можна залишати поза увагою й те, що її діяльність націлена на забезпечення та захист інтересів не тільки конкретних громадян, а й держави. А це зумовлює актуальність адміністративно-правового гарантування захисту рівною мірою прав, свобод та інтересів і громадян, і держави.

Діяльність органів внутрішніх справ України можна розглядати, з одного боку, як правову охорону й захист прав громадян, а з іншого боку – як один із факторів, що детермінують потребу захисту прав громадян. Зазначимо, що, відповідно до Закону України від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ [10], функціонально та організаційно міліція спрямована, у першу чергу, на запобігання й захист прав, свобод і законних інтересів громадян від злочинів та інших суспільно небезпечних/шкідливих правопорушень. Саме це й зумовлює нормативне закріплення досить широких повноважень міліції щодо затримання та арешту осіб, застосування зброї й спеціальних засобів, здійснення оперативно-розшукових заходів тощо. Разом із тим, не можна залишати поза увагою й певні прогалини адміністративно-правового регулювання організації діяльності органів внутрішніх справ України, а саме щодо остаточної нормативної невизначеності ані системи органів внутрішніх справ, ані загалом мережі правоохоронних органів. При цьому, як зауважує І.В. Зозуля [9], практика реформування нормативно-правових основ системи органів МВС України не виявляє її однозначної спрямованості в плані забезпечення й захисту прав громадян, що не враховує існуючих потреб захисту прав і свобод людини та громадянина як міліцією, так і від міліції. Відповідно до цього ми вважаємо за доцільне оновлення адміністративного законодавства, зокрема шляхом прийняття єдиного консолідованого адміністративно-правового акта з приводу системи захисту прав громадян, насамперед, саме правоохоронними органами.

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 й практичної реалізації захисту прав громадян в Україні. Особливостями такого адміністративно-правового регулювання є державно-владний характер, імперативно-диспозитивний метод, поєднання організаційно-розпорядчих і реординаційних відносин, нормативний та індивідуально-правовий характер, спрямування як на організацію, так і на практичну реалізацію захисту прав громадян в Україні.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правове регулювання виявляється щодо всіх форм і засобів захисту прав громадян в Україні, визначаючи організацію та встановлюючи правові процедури системи адміністративного судочинства, діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, виконання рішень міжнародних судових установ, оскарження у зверненнях громадян, а також діяльності прокуратури, органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів. На сьогодні нагальним залишається забезпечення взаємної узгодженості нормативно-правових основ захисту прав громадян й приведення їх у відповідність до існуючих потреб реалізації прав громадян в Україні. При цьому ключовим напрямом удосконалення адміністративно-правових засад захисту прав громадян має стати впорядкування статусу, мережі та організації діяльності правоохоронних органів, у тому числі забезпечуючи нагляд за їхньою діяльністю й гарантуючи право на оскарження.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // ВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / заг. ред. В.Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
4. 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" / В.А. Дерещ ; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України. – К., 2006. – 190 с.

5. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2008. – 219 с.
6. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
7. Мельник О. Сфера правового регулювання: поняття, ознаки, види / О. Мельник // Право України. – 2010. – № 9. – С. 132–138.
8. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина : навч. посіб. / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко та ін. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.
9. Зозуля І.В. Теорія і практика реформування системи МВС України: монографія / І.В. Зозуля. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 480 с.
10. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. № 565–XII // ВВР Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

Стаття надійшла до редакції 10.06.2013.

Соколенко О.Л. Содержание административно-правовых принципов защиты прав граждан

В статье исследуются административно-правовые способы защиты прав граждан в деятельности правоохранительных органов Украины. Рассматриваются права граждан как объект административно-правовой защиты.

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

Sokolenko O. The content of the legal and administrative guidelines for the protection of citizens' rights

The scientific article is devoted the necessity of legal and administrative mechanism of defence of rights for citizens for activity of law enforcement authorities of Ukraine. Rights for citizens as object of legal and administrative defence are examined.

Thus, summarizing the above, a definition of administrative and legal regulation of protection of human rights as the implementation of the state to ensure the reality of human rights through legal rules and individual orders streamlining, consolidation, protection and development of public relations and organizational and administrative reordinated character, consisting in the organization and practical implementation of human rights protection in Ukraine is formulated. The features of this administrative regulation is a state-powerful nature, imperative-dispositive method, a combination of organizational, administrative and reordinated relations, normative and individual legal nature, targeting both the organization and the practical realization of human rights protection in Ukraine.

Thus, the administrative regulation is for all forms and means of protection of citizens' rights in Ukraine, defining the organization and establishing legal procedures of administrative justice of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights, enforcement of international judicial institutions, and also of prosecutors, police and other law enforcement agencies. Nowadays it is urgent to ensure consistency of legal framework protecting the rights of citizens and to bring them into line with current needs of the citizens' rights in Ukraine. Thus, the key issue to improve the administrative and legal framework for the protection of citizens' rights should be ordering status, network or organization of law enforcement, including providing oversight of their activities and ensuring the right to appeal.

Key words: rights for citizens, administrativno-pravoviy defence, object of defence.