

Є. Соболю,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства
Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка

ЛЮДИНОЦЕНТРИСТСЬКА ІДЕОЛОГІЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ Й ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ІНВАЛІДІВ

Результатом реалізації положень Конституції України та Концепції адміністративно-правової реформи в Україні стало формування нового адміністративно-правового статусу публічної адміністрації, форм і методів її діяльності. Ці об'єктивні зміни визначаються принципом розподілу влади, а отже, розширенням адміністративних повноважень органів публічної адміністрації. Більшість завдань досліджувані органи реалізують у процесі адміністративної діяльності під час виконання адміністративного законодавства, використання адміністративно-правових заходів впливу на організацію діяльності посадових і службових осіб публічної адміністрації з реалізації й захисту прав і свобод інвалідів.

Аналіз окремих аспектів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації проводився в працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, Ю.П. Битяка, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, В.П. Петкова, С.В. Петкова та інших.

Метою статті є формування оновленого напрямку адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації й захисту прав і свобод інвалідів, побудованого на людиноцентристській ідеології.

Різноманіття завдань і функцій публічної адміністрації обумовлює використання різних форм її діяльності, які зазначені в законах, положеннях, статутах та інших правових актах, що регламентують діяльність владних суб'єктів [1].

Проте серед науковців ведуться дискусії з приводу напрямку діяльності цих органів: «державно-управлінської діяльності», «адміністративної діяльності», «адміністративно-правового регулювання діяльності».

Поняття «адміністративна діяльність» здебільшого розглядається науковцями як діяльність правоохоронних органів, врегульована нормами адміністративного права, їх виконавчо-владна діяльність [2]. Найбільш прийнятним, на думку науковців, є визначення адміністративної діяльності органів внутрішніх справ як врегульованої нормами адміністративного права їх організаційно-управлінської та виконавчо-владної діяльності, спрямованої на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів, прав та інтересів юридичних осіб, громадського порядку, громадської безпеки, а також боротьбу з правопорушеннями [3]. За такого підходу адміністративна діяльність зводиться до виконавчо-владної діяльності відповідних державних органів, спрямованої на захист прав і свобод громадян. Незрозумілою залишається спрямованість наукових поглядів на використання саме такого термінологічного підходу до правоохоронних органів, згідно з яким тлумачення цього поняття визначається в межах навчальної дисципліни «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ України». Як зауважує Д.П. Калаянов, зазначений напрям діяльності отожднюється з «поліцейською діяльністю», яка починає проявлятися тоді, коли завдання забезпечення дотримання



норм суспільної поведінки виходить з-під контролю законслухняних громадян суспільства та переадресується тим його членам, які уповноважені внаслідок розподілу соціальних трудових обов'язків виконувати цю функцію й діяти від імені самого суспільства. Тобто реалізація цього виду діяльності відбувається в разі запобігання й придушення порушення деяких правил і норм суспільства, а також за необхідності примусового втручання й застосування сили. Таке тлумачення притаманне здебільшого державам із тоталітарним режимом, пріоритетність сучасного напряму діяльності повинна полягати в ефективності забезпечення й захисту прав і свобод особи [4]. Гарантування прав і свобод особи є універсальним критерієм оцінки позитивної ролі правоохоронних органів у всіх сферах суспільних відносин.

Поряд із наведеною позицією щодо поліцейської спрямованості діяльності органів державної влади Д.В. Голобородько висловлює думку, відповідно до якої адміністративна діяльність – це державне управління у вузькому значенні, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях. Таке розуміння адміністративної діяльності, на його думку, враховує лише її управлінський характер, тому не в повному обсязі (а головне – не досить точно) відображає призначення цього виду діяльності [5].

Розглянемо тлумачення терміна «адміністративна діяльність» через дослідження його складових: «адміністративна» (похідне від слова «адміністрація») та «діяльність».

Адміністрація (від лат. *administration*, *administratio* – керування, управління) – це інституції, які здійснюють адміністративні функції управління в різних сферах суспільного життя [6].

Н.Р. Нижник та С.П. Мосов розглядають поняття й складові діяльності через систему, атрибут окремої людини, вихідну універсальну цілісність, більш широку, ніж сама людина. У результаті зіставлення цих підходів вони роблять

висновок, що діяльність є системою із численними й надто різноманітними функціональними й матеріальними компонентами та зв'язками між ними [7]. Таким чином, внутрішній зміст категорії «діяльність» охоплює складові компоненти системи, до яких відносять процес, структуру, організованість тощо.

У наукових працях поняття адміністративної діяльності здебільшого ототожнюється з державним управлінням. Так, Д.В. Приймаченко зазначає, що адміністративна діяльність є різновидом державно-владної діяльності органів виконавчої влади та охоплює широке коло суспільних відносин, які складаються як всередині самої системи органів державної влади, так і за її межами [8]. Існування такої позиції можна пояснити, по-перше, тим, що адміністративна діяльність є лише окремим підвидом державно-владної діяльності; а по-друге, наявністю внутрішньосистемної та зовнішньосистемної діяльності, спрямованої на врегулювання організаційних питань всередині відповідних структурних відділів щодо реалізації й захисту прав інвалідів.

В.Б. Авер'янов наголошував, що не всі дії органів виконавчої влади є власне управлінськими (наприклад фінансово-господарські операції), проте головним, профільним напрямом є власне управлінська діяльність, тобто державне управління як особливий вид діяльності держави [9]. Водночас В.М. Бевзенко зазначає, що діяльність суб'єктів владних повноважень набагато ширша за управлінську та полягає у вчиненні багатьох інших владних або публічних дій, наприклад, таких як укладення адміністративних договорів, проведення роз'яснювальної роботи, здійснення державного регулювання тощо [10]. Ці напрями діяльності, що виходять за межі управлінських, суттєво впливають на реалізацію й захист прав і свобод інвалідів, а тому потребують розгляду без звуження предмета дослідження.

Ототожнення адміністративної діяльності з державним управлінням деякі науковці спростовують через визначення спільних і відмінних ознак державного



управління та державної виконавчої влади, виокремлення напрямів діяльності, яка здійснюється поза межами діяльності органів виконавчої влади. Узагальнюючи, слід зазначити, що державне управління є більш широкою категорією, ніж виконавча влада, оскільки остання походить від державного управління, а ефективність її діяльності залежить від рівня організації державного управління. Водночас як державне управління може реалізуватися в межах діяльності не лише органів виконавчої влади, так і виконавча влада може реалізуватися не через державне управління [11].

Ю.П. Битяк зауважує, що державно-управлінська діяльність завжди була та залишатиметься необхідною, проте її форми й методи визначаються умовами суспільного життя, їх вектор змінюється на зменшення безпосереднього управлінського впливу на деякі сфери суспільного життя, основне її призначення – виконавча й розпорядча діяльність у межах передбачених адміністративним правом приписів (норм), які складають адміністративне законодавство [12].

Окрім того, у сучасній адміністративно-правовій доктрині дедалі частіше простежується тенденція до скорочення вживання терміна «державне управління» та активного запровадження терміна «публічне управління» [13]. При цьому відбувається небезпідставне акцентування уваги науковців на впровадженні публічного адміністрування, а оновлення підходів до діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію публічної влади й виконання чинного законодавства в публічних інтересах, де публічність тлумачиться як спільна, доступна для всіх, яка слугує всім, поєднує в собі державну (національну) та самоврядну (територіальну) відкритість.

Публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади, серед підвидів якого Р.С. Мельник виокремлює «сприяльне, забезпечувальне, виконавче, розпорядче, делеговане публічне управління». Пріоритетною метою цих різно-

видів публічного управління є сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод і законних інтересів [14]. Ця діяльність передбачає насамперед делегування окремих повноважень органам місцевого самоврядування, громадським організаціям інвалідів, прийняття підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію й захист прав і свобод інвалідів, виплату соціальних виплат інвалідам, надання пільг, відновлення та переобладнання транспортної інфраструктури з урахуванням особливих потреб інвалідів, створення доступу до соціальної інфраструктури, забезпечення рівних можливостей у контексті європейської формули (права та свободи людини дорівнюють рівним можливостям реалізації прав і свобод інвалідів з урахуванням їх особливих потреб).

Таким чином, погляди науковців щодо ототожнення «адміністративної діяльності публічної адміністрації» з державним управлінням фактично збігаються з радянським підходом до адміністративного права, яке характеризувалося переважно як «управлінське право», тобто як засіб владно-організуючого впливу держави на суспільні відносини й процеси, і «юрисдикційне право», що забезпечувало застосування у відносинах із громадянами адміністративної відповідальності та адміністративного примусу [15]. У цьому, як зазначав В.Б. Авер'янов, виявляється «державоцентристська» ідеологія діяльності держави щодо громадянського суспільства [16].

Проте суттєві реформені зміни системи публічних органів державної влади та модифікація напрямів їх діяльності, створення умов для побудови демократичної, соціальної, правової держави, утвердження й забезпечення прав і свобод інвалідів визначило пріоритетність формування нової адміністративно-правової доктрини, побудованої на засадах людиноцентристської ідеології. Причому перевага трансформації адміністративного права повинна надаватися її неуправлінській спрямованості, яка охоплює взаємовідносини між органами публічної адміністрації та інвалідами. Цю неуправ-



лінську складову предмета адміністративного права, як зазначав В.Б. Авер'янов, доцільно визначити як «публічно-сервісну» (від англ. to serve – служити) [16], яка буде пріоритетною складовою публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації поряд з управлінською (організуючою, контролюючою, державно-владною). Поряд із диспозитивним принципом повинен займати рівнозначну, а в деяких напрямках навіть пріоритетну позицію адміністративно-правовий метод (здійснення контролю й нагляду за реалізацією прав і свобод інвалідів, притягнення винних до адміністративної відповідальності за їх порушення).

Тобто концептуальні засади нової ролі адміністративного права як права, що служить інтересам людини, не заперечують його спрямованості на регулювання управлінських відносин. Навпаки, управлінська спрямованість зберігається разом із його призначенням регулювання відносин між органами публічної адміністрації й фізичними особами та набуває нового змісту: оптимізації державного управління й правового регулювання спрямованості на забезпечення інтересів людини [17].

На підтвердження зазначеного С.Г. Стеценко констатує, що у сферах національної безпеки, оборони, внутрішніх справ публічні інтереси держави повинні стояти вище за індивідуальні права й свободи конкретних громадян [11]. Водночас саме в такому імперативному підході повинен реалізовуватися адміністративно-правовий метод щодо реалізації й захисту приватних інтересів конкретно взятого інваліда.

Тому на сьогодні, на думку науковця, головними характеристиками в розумінні адміністративного права мають стати не «управлінські» його функції (особливо «каральна»), а такі нові функції, як правозабезпечувальна (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) та правозахисна (пов'язана із захистом порушених прав) [9]. Саме дві ці функції найбільш повно відтворюють суспільне призначення адміністративного права в контексті адміністративної діяльності компетентних органів публічної адміні-

страції щодо реалізації й захисту прав і свобод інвалідів.

Враховуючи практичну спрямованість цих функцій адміністративного права, пріоритетним напрямом діяльності публічної адміністрації слід визначити не лише закріплення прав і свобод інвалідів, а й забезпечення їх реалізації та створення належного захисту у випадках їх порушення.

Лише з урахуванням цих аспектів стає більш зрозумілою така конституційна формула (ч. 2 ст. 3 Конституції України): «Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [16]. Застосовуючи формулу В.Б. Авер'янова, слід зазначити, що закріплення на сьогодні прав і свобод інвалідів у нормативно-правових актах, їх перелік і зміст, належна реалізація прав і свобод щодо рівності й недискримінації, доступності, права на життя, рівності перед законом, доступу до правосуддя, свободи від катувань і жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки й покарання, свободи від експлуатації, насилля та наруги, свободи пересування, адаптації й реабілітації тощо ще не означає, що особа з інвалідністю може реально скористатися цими правами й свободами, тобто що вони фактично можуть бути реалізовані суб'єктами публічної адміністрації.

Враховуючи викладене, слід акцентувати, що функціональні напрями діяльності публічної адміністрації потребують термінового переформатування із заміною наявної на сьогодні ідеології «панування» держави над людиною протилежною – ідеологію «служіння» держави інтересам людини. У результаті трансформації адміністративного права на засадах людиноцентристської ідеології ця галузь має стати основним засобом гармонізації відносин між особою з інвалідністю та публічною владою.

Отже, адміністративна діяльність публічної адміністрації щодо реалізації й захисту прав і свобод інвалідів – це врегульована нормами адміністративного права державно-владна, контролююча, публічно-сервісна діяльність публічної



влади, яка базується на людиноцентристській ідеології та спрямована на утвердження, реалізацію й захист прав і свобод інвалідів.

Ключові слова: інвалід, публічна адміністрація, адміністративна діяльність, управлінська діяльність.

У статті проаналізовано погляди науковців на складову адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації й захисту прав інвалідів. Визначено складові цього виду правової діяльності. Надано авторське бачення зазначеного виду діяльності з урахуванням оновленої доктрини адміністративного права.

В статтє проанализированы взгляды ученых на составляющую административной деятельности субъектов публичной администрации по реализации и защите прав инвалидов. Определены составляющие этого вида правовой деятельности. Предоставлено авторское видение указанного вида деятельности с учетом обновленной доктрины административного права.

The article analyzes the views of scientists on the administrative component activities of the public administration to promote and protect the rights of persons with disabilities. The composition of this type of legal action. Courtesy of the author's vision of this type of activity on the basis of the revised doctrine of administrative law.

Література

1. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Суценко та ін.] ; за ред. В.В. Колпакова. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 279 с.
2. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 300 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : [навч. посібник] / [В.І. Олефір, С.Ф. Константинов, М.В. Лошицький та ін.] ; за заг. ред. Є.М. Моїсєєва. – К. : ТОВ «НВП «ІНТЕРСЕРВІС», 2010. – 420 с.
4. Калаянов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.П. Калаянов. – К., 2010. – 310 с.
5. Голобородько Д.В. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ щодо протидії нелегальній міграції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.В. Голобородько. – Дніпропетровськ, 2009. – 314 с.
6. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Українська енциклопедія, 1998– . – Т. 1 : А–Г. – 1998. – 672 с.
7. Нижник Н.Р. Теоретичні аспекти державного управління : [монографія] / Н.Р. Нижник, С.П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 270 с.
8. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.В. Приймаченко. – Дніпропетровськ, 2007. – 389 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / редкол. : В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К. : Юридична думка, 2007– . – Т. 1 : Загальна частина. – 2007. – 255 с.
10. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В.М. Бевзенко. – Х., 2010. – 430 с.
11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посібник] / С.Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, перероб. та допов. – К. : Атіка, 2011. – 390 с.
12. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 300 с.
13. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 370 с.
14. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р.С. Мельник // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1(3). – С. 9–11.
15. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / кол. авт. : Ю.С. Шемшученко, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко та ін. – К. : Юридична думка, 2010. – 340 с.
16. Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади: питання теорії та практика реалізації / В. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 73.
17. Проблеми адміністративно-правового забезпечення оптимізації державного управління в Україні на сучасному етапі : [наукова доповідь] / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2014. – С. 5.