

3. Скиба Т. Ю. Правові механізми державного управління розвитком системи вищої освіти / Т. Ю. Скиба // Наукові праці. Державне управління. – 2012. – Випуск 174. – Том 186. – С. 152–158.

4. Уложенко В. М. Окремі питання правового забезпечення державного управління вищими навчальними закладами [Електронний ресурс] / Уложенко В. М. – Режим доступу : <http://www.ir.kneu.edu.ua:8080/handle/2010/1961>

5. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>



УДК 342.9

І. М. Коросташова, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Університету митної справи та фінансів

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Присвячено загальнотеоретичним аспектам адміністративно-правової охорони. Проведено аналіз низки аспектів, за якими в теорії адміністративного права розглядається адміністративно-правова охорона. Запропоновано поняття адміністративно-правової охорони. Розглянуто способи адміністративно-правової охорони й визначено її основні форми на сучасному етапі.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона; способи та форми адміністративно-правової охорони; реалізація прав; правозастосування; суб'єкт владних повноважень.

It was considered of the theoretical aspects of administrative-legal protection. Have been analyzed the aspects for regarding administrative-legal protection in the theory of administrative law. The proposals are given for determining of term of “administrative-legal protection”. The methods of administrative-legal protection were considered. The main forms of administrative and legal protection at the present stage were determined.

Key words: administrative-legal protection; methods and forms of administrative-legal protection; realization of rights; law enforcement; subjects of powers of authority.

Постановка проблеми. Нині в Україні відбувається адміністративна (політико-правова) реформа, що безпосередньо стосується сфери виконавчої влади України, її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, взаємовідносин фізичних та юридичних осіб із суб'єктами владних повноважень (органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування).

Однією з основних функцій виконавчої влади у будь-якій державі є функція адміністративно-правової охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних

© І. М. Коросташова, 2015

осіб. Особливе значення має те, що сьогодні значного осмислення потребує співвідношення інтересів держави та інтересів громадян, виконання органами виконавчої влади їхніх функцій на якісно-новому рівні, що відповідає вимогам сьогодення. Зазначене спонукає науковців до пошуку ефективних та якісно нових шляхів урегулювання адміністративних відносин, уточнення понять, сутності й значення основних правових категорій, розробки стандартів виконання органами виконавчої влади функцій держави з охорони прав, свобод та законних інтересів громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правової охорони в теорії держави і права досліджують зарубіжні та українські вчені: С. Алексєєв, А. Мальков, Н. Матузов, О. Петришин, О. Скакун, П. Рабінович, М. Цвік та ін. Окремим теоретичним і практичним проблемам, а також перспективам розвитку адміністративно-правової охорони присвячено праці О. Бандурки, М. Бачило, А. Васильєва, А. Венедиктова, В. Галуцька, І. Голосніченка, С. Гончарука, Г. Джагупова, Є. Додіна, А. Єлістратова, О. Єшук, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, Ю. Кунева, О. Остапенка, О. Піддубного, З. Рахліна, О. Рябченко, І. Фойницького та ін. Водночас загальнотеоретичні питання адміністративно-правової охорони, такі як її поняття, сутність, зміст і форми залишаються дискусійними, що утворює основу для подальшого дослідження цієї теми.

Мета статті – загальнотеоретичне визначення сутності та змісту правової категорії “адміністративно-правова охорона”, дослідження способів і форм її здійснення суб’єктами владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. В демократичній державі на перший план висувається охорона прав і свобод громадян, без чого дійсний правопорядок неможливий [1, 132]. Адміністративно-правова охорона прав і свобод громадян включає в себе систему правових норм, що закріплюють право громадян на працю, освіту, на участь у громадському та політичному житті, на охорону здоров’я тощо, а також передбачає практичну діяльність органів виконавчої влади із забезпечення реалізації цих прав. При цьому можуть бути задіяні засоби адміністративного примусу щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, на які уповноважено суди та правоохоронні органи загальної компетенції (наприклад, Державна реєстраційна служба, Антимонопольний комітет України, Державна фіскальна служба України та ін.) і спеціальної компетенції (прокуратура, органи внутрішніх справ, Служба безпеки України, інші органи (їх підрозділи) уповноважені на проведення досудового розслідування).

Аналіз свідчить, що існують два способи адміністративно-правової охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства й держави, а саме: а) власне адміністративно-правовий (здійснюється суб’єктами владних повноважень, що створені для виконання таких функцій у певних сферах суспільного життя – загальними та спеціальними правоохоронними органами); б) судовий (здійснюється судами).

Слід зазначити, що аналіз правової категорії “адміністративно-правова охорона” в загальнотеоретичному значенні та в науці адміністративного права, дає підстави розглядати її в чотирьох аспектах, а саме, як: 1) одну з функцій держави (правоохоронна функція); 2) завдання адміністративного права; 3) функцію адміністративного права; 4) діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також осіб, що надають публічні послуги.

У першому випадку адміністративно-правова охорона розглядається як одна з внутрішніх функцій держави (правоохоронна функція), що розкриває її соціальну сутність і призначення в суспільстві, оскільки адміністративне право є дієвим важелем втілення державою в особі уповноважених нею державних органів влади (публічної адміністрації), своєї регулятивної та охоронної ролі.

У другому випадку адміністративно-правова охорона розглядається, як одне з основних завдань адміністративного права (як галузі права), щодо здійснення регулювання суспільних відносин управлінського характеру, які складаються у сфері управління й виконуються суб'єктами владних повноважень, внутрішньо-організаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їхніми органами зовнішніх юридично-владних повноважень з метою реалізації завдань і функцій держави.

У третьому – як функція адміністративного права, що полягає у здійсненні правової охорони прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб – учасників адміністративних правовідносин (реалізується шляхом застосування спеціальних охоронних норм, а також діючих в охоронному режимі регулятивних (зобов'язуючих) норм.

У четвертому адміністративно-правова охорона – це система впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності суб'єктів владних повноважень (публічної адміністрації), що має декілька напрямів, а саме:

1) ця діяльність направлена на закріплення чи реалізацію прав учасників адміністративно-правових відносин, що засновується на їх суб'єктивному праві (правомочності) у виді права вимоги до суб'єктів, наділених владними повноваженнями з додержання або виконання юридичних обов'язків суб'єктами владних повноважень у будь-якій сфері діяльності відповідно до їх компетенції;

2) діяльність суб'єктів владних повноважень, що спрямована на попередження правопорушень (профілактику злочинів) виконується шляхом розробки та проведення відповідних профілактичних заходів (наприклад, інформування, організації та проведення контролю й нагляду тощо);

3) діяльність суб'єктів владних повноважень, що спрямована на відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються адміністративно-правовими засобами з можливістю застосування заходів адміністративного примусу, в тому числі засновується на суб'єктивному праві (правомочності) суб'єкта адміністративного права у виді домагання від суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, виконання ним юридичних обов'язків (відповідно до компетенції) щодо захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб (у разі порушення таких прав).

Як правило, виконання суб'єктами владних повноважень щодо закріплення чи реалізації прав фізичних та юридичних осіб здійснюється: на підставі звернення (заяви) фізичної чи юридичної особи; за наявності певного юридичного факту та за визначеною законодавством адміністративною процедурою. Так, наприклад, у випадку:

а) вимоги суб'єкта адміністративних правовідносин щодо правовстановлення (закріплення суб'єктивних прав) – винахідник (або його роботодавець, чи патентний повірений, що діє за договором) для отримання патенту на винахід (правовстановлюючого і правозакріплюючого юридичного документа) – має звернутись із заявою та іншими необхідними документами до Державного підприємства “Інститут промислової власності”, яке в установленому законодавством порядку має встановити дату подання заявки, зареєструвати її, провести всі необхідні експертизи та надати до Державної служби інтелектуальної власності України (центрального органу виконавчої влади у сфері інтелектуальної власності, далі – ДСІВ) висновок щодо можливості видачі такого патенту. Після чого ДСІВ України має здійснити державну реєстрацію винаходу у відповідному реєстрі, опублікувати відомості про це у Бюлетні та видати заявнику патент. Відмінною від вищезазначеної правовстановлюючої процедури є процедура підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсії за відсутності трудової книжки або

відповідних записів у ній, порядок якої затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1993 р. № 637 “Про затвердження Порядку підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній” [2]. Так, якщо документи про трудовий стаж не збереглися, встановлення трудового стажу провадиться районними (міськими) відділами соціального захисту населення на підставі показань свідків тощо.

б) вимоги суб’єкта адміністративних правовідносин щодо реалізації його права, наприклад, на подальшу експлуатацію на дорогах країни, придбаного за договором купівлі-продажу або отриманого у спадщину автомобіля має бути виконано відповідними реєстраційними органами (МРЕО). Так, МРЕО в установленому законодавством України порядку має видати реєстраційні документи на автомобіль (технічний паспорт) на підставі звернення юридичної чи фізичної особи і за наявності документів, що підтверджують право власності та інших визначених законодавством документів на такий транспортний засіб тощо. Крім того, правовстановлювальна діяльність може виконуватись і судами. Розгляд справ про становлення фактів, що породжують юридичні наслідки, тобто від них залежить виникнення, зміна або припинення особистих чи майнових прав громадян (про встановлення факту реєстрації шлюбу; про встановлення факту перебування у фактичних шлюбних відносинах; про встановлення факту перебування на утриманні тощо), здійснюється судами в порядку окремого провадження та у разі подання ними відповідної заяви до суду. Слід зазначити, що Пленум Верховного Суду України звернув увагу судів на те, що відповідно до ст. 255, 271 Цивільного процесуального кодексу України (ЦПК) в порядку окремого провадження розглядаються справи про встановлення фактів, якщо: згідно з законом такі факти породжують юридичні наслідки, тобто від них залежить виникнення, зміна або припинення особистих чи майнових прав громадян; чинним законодавством не передбачено іншого порядку їх встановлення; заявник не має іншої можливості одержати або відновити загублений чи знищений документ, який посвідчує факт, що має юридичне значення; встановлення факту не пов’язується з наступним вирішенням спору про право [3].

У разі проведення суб’єктами владних повноважень попереджувальної (профілактичної) діяльності, як зазначено вище, полягає у розробці та проведенні відповідних профілактичних заходів, що не пов’язано із вчиненням неправомірних дій. До попереджувальних зараховують контрольні та наглядові дії суб’єктів владних повноважень, проведення яких передбачено відповідними нормативно-правовими актами. Наприклад, дії митниць Державної фіскальної служби України (далі – митниці ДФС) щодо проведення попереджувальних (профілактичних) заходів регламентовані Митним кодексом України [4, ст. 336]. Профілактика полягає у проведенні митницями ДФС: перевірки документів та відомостей, які надаються під час переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України (п. 1 ч. 1 ст. 336 МК України); митного огляду (огляду та переогляду товарів, транспортних засобів комерційного призначення та переогляду ручної поклажі й багажу, особистого огляду громадян) (п. 1 ч. 1 ст. 336 МК України); обліку товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України (п. 3 ч. 1 ст. 336 МК України); усного опитування громадян і посадових осіб підприємств (п. 4 ч. 1 ст. 336 МК України) та ін. На додаток до вищезазначеного зауважимо, що аналіз низки нормативно-правових актів, у тому числі Закону України “Про національну поліцію” [5], дає підстави стверджувати, що найбільш широка компетенція щодо проведення попереджувальних (профілактичних) заходів належить органам внутрішніх справ (національній поліції).

У третьому випадку (під час виконання суб'єктами владних повноважень діяльності, спрямованої на відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних), наприклад, у разі виявлення або встановлення факту порушення прав суб'єкти владних повноважень (суди, правоохоронні органи – відповідно до компетенції) у встановленому законом порядку мають притягнути порушника до юридичної відповідальності, поновити порушені права, а також здійснити заходи щодо стягнення з порушників збитків, спричинених правопорушенням. А суб'єкт, права якого порушено, відповідно, має право домагатися від суб'єкта владних повноважень судового чи адміністративного захисту порушених прав (як правило, реалізація права домагання відбувається за заявою суб'єкта, права якого порушено).

Виходячи з вищезазначеного, адміністративно-правова охорона виступає як система правових засобів, комплекс різних заходів і створення необхідних умов щодо закріплення, забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Такі заходи, засоби та умови називають гарантіями прав і свобод людини і громадянина. У сфері державного управління діють: економічні, політичні, соціальні, організаційні та юридичні гарантії. Зазначені гарантії закріплені у Конституції України (далі – КСУ) [6]. Так, відповідно до ст. 3 КСУ, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини – це головний обов'язок держави тощо.

Економічні гарантії – це наявність усіх форм власності, однаково охоронюваних законом, покликаних забезпечити гідне життя громадян. Так, відповідно до ст. 13 КСУ держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки тощо.

Політичні гарантії закріплені ст. 5 КСУ (положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування), ст. 15 КСУ (положення про те, що держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією і законами України).

Соціальні гарантії закріплено нормами КСУ, відповідно до яких кожен має право на: підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42); на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується (ст. 43); на відпочинок (ст. 45); на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом (ст. 46) та ін.

Організаційні гарантії полягають в організації діяльності всієї системи державних органів, особливо правоохоронних, щодо захисту, втілення в життя свобод і законних інтересів громадян та забезпечення виконання ними своїх обов'язків. Так, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 КСУ). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 КСУ) тощо.

Юридичні гарантії – це система законів і підзаконних актів, які закріплюють права і свободи громадян, що визначають порядок і умови їх реалізації, охорони та захисту.

Отже, адміністративно-правова охорона, з одного боку, базується на суб'єктивних правах (правомочності) фізичних та юридичних осіб у виді: а) права вимоги щодо виконання чи додержання суб'єктом владних повноважень їх юридичних обов'язків; б) домагання від суб'єкта владних повноважень приведення в дію апарату примусу проти порушника та поновленні порушених прав. З другого – базується на юридичних обов'язках суб'єкта владних повноважень щодо використання, виконання, додержання та застосування норм адміністративного права з метою охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства та держави.

В. Галунько вважає, що адміністративно-правова охорона здійснюється в трьох формах: правотворчій, коли створюються закони та підзаконні нормативно-правові акти; правозастосовній, коли втілюються в життя встановлені адміністративно-правові норми; правоохоронній, що включає засоби адміністративного впливу до порушників прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [7, 242–247].

Вищезазначені форми адміністративно-правової охорони є традиційними й установленими для адміністративного права. Слід сказати, що за останнє десятиліття в Україні та інших пострадянських країнах з'явилися новітні форми адміністративно-правової охорони, до яких можна віднести адміністративно-правовий договір та адміністративні послуги. Відповідно до п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС України, адміністративно-правовий договір законодавець визначає як дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [8]. У науці адміністративного права, адміністративно-правовий договір одночасно відносять до: різновиду публічно-правового договору; правових актів (що є однією з форм державного управління), укладення й набрання чинності яких тягне за собою правові наслідки для їх учасників і третіх осіб, а також встановлює погодження, інтеграцію та взаємодію волі договірних сторін [9, 168].

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 1 ЗУ “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 № 5203-VI [10], адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Одним із визначень правової категорії “адміністративні послуги” в теорії адміністративного права є діяльність органів так званої публічної адміністрації – органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, в ході якої здійснюються різні реєстрації й видачі ліцензій, призначення державної соціальної допомоги чи пенсії, вирішуються інші заяви, з якими приватні (фізичні та юридичні) особи звертаються до зазначених органів [11, 300].

Слід сказати, що С. Алексєєв звертає увагу на те, що в наш час зростає роль договірної форми у здійсненні функцій держави. Це обумовлено розвитком ринкової економіки і децентралізацією державного управління. Державно-владні рішення органів держави нині все більше поєднуються з договірною формою, структурами громадянського суспільства та громадянами [1, 134]. Однак вищевказане пояснює зростання ролі договірної та сервісної форм адміністративно-правової охорони тільки частково, оскільки основну роль у вказаній трансформації відіграють процеси демократизації у державі, яка взяла курс на євроінтеграцію та поступово намагається втілювати у життя міжнародні стандарти у правовідносинах між людиною і державою, в тому числі в адміністративних правовідносинах між громадянами і суб'єктами владних повноважень. Модернізація адміністративного права і трансформація адміністративних правовідносин втілюється саме шляхом закладення в адміністративно-правову науку та законодавство філо-

софії партнерських і сервісних правовідносин між фізичними і юридичними особами з одного боку та суб'єктами владних повноважень з іншого.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Підсумовуючи вищезазначене, можна визначити адміністративно-правову охорону як систему правових засобів, комплекс різних заходів та створення необхідних умов щодо закріплення, забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Адміністративно-правову охорону слід розглядати в чотирьох аспектах, а саме, як: 1) одну з функцій держави (правоохоронна функція); 2) завдання адміністративного права; 3) функцію адміністративного права; 4) діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також осіб, що надають публічні послуги.

Способами адміністративно-правової охорони є: а) власне адміністративно-правовий (здійснюється суб'єктами владних повноважень, що створені для виконання таких функцій у певних сферах суспільного життя – загальними та спеціальними правоохоронними органами); б) судовий (здійснюється судами). До традиційних форм адміністративно-правової охорони можна віднести: правотворчу, правозастосовну та правоохоронну. Серед новітніх форм можна виділити такі, як: адміністративно-правовий договір та адміністративні послуги.

Список використаних джерел:

1. Теория государства и права : учебник для юрид. вузов и факультетов / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский и др. ; под ред. проф. С. С. Алексеева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2005. – 496 с.
2. Порядок підтвердження наявного трудового стажу для призначення пенсій за відсутності трудової книжки або відповідних записів у ній [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1993 р. № 637. – Режим доступу : <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/637-93-%D0%BF>
3. Про судову практику в справах про встановлення фактів, що мають юридичне значення [Електронний ресурс] : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 31.03.1995 р. № 5. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-95>
4. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. – Режим доступу : <http://www.zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
5. Про національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI – Режим доступу : <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
6. Конституція України : Закон // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Галуцько В. В. Адміністративно-правова охорона права власності в Україні / В. В. Галуцько : дис. ... доктора юрид. наук. – Х., 2009. – 486 с.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : Закон // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
9. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та доп. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
10. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.