

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто теоретичні питання сутності адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні. Визначено нормативний, інституційний, адміністративно-процедурний (управлінський) та адміністративно-правозастосовчий рівні захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб у сфері адміністративних правовідносин.*

*Ключові слова: адміністративно-правові відносини, механізм, публічна адміністрація, приватні особи.*

**Муза О. В. Административно-правовой механизм защиты прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в Украине.**

*В статье рассмотрены теоретические вопросы сущности административно-правового механизма защиты прав, свобод и интересов физических и юридических лиц в Украине. Определено нормативный, институциональный, административно-процедурный (управленческий) и административно-правоприменительный уровни защиты прав, свобод и интересов частных лиц в сфере административных правоотношений.*

*Ключевые слова: административно-правовые отношения, механизм, публичная администрация, частные лица.*

**Muza O. V. The Administrative Legal Mechanism to Defense the Rights, Freedoms and Interests of the Physical and Juridical Persons in Ukraine.**

*In the article the theoretical questions of essence of administrative legal mechanism to defense the rights, freedoms and interests of physical and juridical persons in Ukraine are considered. The normative, institutional, administrative procedural and administrative law enforcement levels to defense the rights, freedoms and interests of private persons in the sphere of administrative legal relations are determined.*

*Keywords: administrative legal relations, mechanism, public administration, private persons.*

Права та свободи людини і громадянина є основою правового порядку в державі. Це означає, що закріплення прав та свобод людини і громадянина у Конституції та законодавчих актах покладає на усіх учасників правовідносин як певний обсяг можливостей (правомочностей) з реалізації своїх законних інтересів, так і обов'язки у різних видах правовідносин. Тобто, фундаментальність прав та свобод людини і громадянина, їх філософсько-світоглядний зміст та суспільна значимість встановлюють порядок взаємовідносин між носіями таких прав і свобод та іншими учасниками правовідносин.

Адміністративне право як галузь права передбачає переважно імперативний характер регулювання відносин між фізичними і юридичними особами з одного боку та суб'єктами владних повноважень – з іншого. У цьому сенсі права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб й досі залишаються не до кінця визначеним правовим явищем, що перебуває під сферою адміністративно-правової охорони.

Людиноцентристський підхід до визначення сутності предмету адміністративного права зумовив зміну поглядів на призначення адміністративного права, однак маємо констатувати, що у практичній площині в Україні так і не відбулось реального «наближення» публічної адміністрації до потреб фізичних та юридичних осіб. Крім того, потребує удосконалення правове регулювання діяльності публічної адміністрації з метою, аби обсяг компетенції суб'єктів владних повноважень не призводив до звуження обсягу прав та свобод фізичних і юридичних осіб.

В Академічному тлумачному словнику української мови під «механізмом» розуміється, зокрема, внутрішня будова, система чого-небудь; сукупність станів процесів, з яких складається певне явище [1, с. 695].

Слід погодитись із тим, що осмислення слова «механізм» (в самому широкому значенні цього слова) передбачає: 1) складність його внутрішньої будови; 2) системність, узгодженість організації його елементів (компонентів); 3) здатність до динаміки, визначеного цілеспрямованого функціонування; 4) його схильність до самоорганізації або зовнішнього управління [2, с. 18].

Необхідно звернути увагу на розмежування таких категорій як «механізм правового регулювання» та «механізм реалізації та захисту прав громадян», оскільки це має важливе значення, якщо ми ведемо мову саме про захист прав фізичних та юридичних осіб.

Єдиних підходів у теорії права щодо встановлення правових ознак, які розмежовують зазначені правові категорії не існує, але можна стверджувати про те, що механізм реалізації та захисту прав громадян охоплюється механізмом правового регулювання, останній виступає по відношенню до першого як «широка» за змістом правова категорія. Це пояснюється тим, що механізм реалізації та захисту прав громадян вміщує у собі ті складові елементи, що забезпечують учасникам правовідносин здатність набувати, реалізовувати та захищати свої права, при цьому такі правові процеси відбуваються у контексті загального правового регулювання суспільних відносин. Тобто, механізм правового регулювання є правовою базою для вироблення правових засобів і способів реалізації та захисту учасниками правовідносин своїх прав, свобод та інтересів.

Із вищевикладеного випливає, що адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб походить за своїм змістом від загального механізму реалізації та захисту прав громадян, разом із тим має свої певні особливості як окреме правове явище адміністративного права.

В основі адміністративно-правового механізму захисту прав і свобод людини та громадянина лежить така категорія адміністративного права як «адміністративно-правовий статус». Зокрема, слід розрізняти адміністративно-правовий статус людини і громадянина (фізичних осіб) та адміністративно-правовий статус юридичних осіб.

Якщо говорити про адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, то необхідно зазначити відразу, що такий механізм складає лише частину загального адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Під останнім у наукових джерелах запропоновано розуміти систему засобів, які є елементами, складовими впливу цієї галузі права на суспільні відносини та встановлювані її нормами гарантії реалізації цих прав (поновлення в органах виконавчої влади та суду, захист за допомогою адміністративної відповідальності та прокурорського нагляду) [3. с. 91].

Разом із тим, незважаючи на існування загальної структури елементів, що формують адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина, варто виділяти і внутрішню структуру адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, а саме нормативний, інституційний, адміністративно-процедурний (управлінський) та адміністративно-правозастосовчий рівні, що забезпечують невіддільним суб'єктам адміністративного права єдині принципи у реалізації ними своїх прав, свобод та інтересів, а також покладення з цією метою відповідних обов'язків на суб'єктів владних повноважень.

*Нормативний рівень* адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб включає у себе правові норми адміністративного права, що забезпечують участь невіддільних суб'єктів адміністративного права у відносинах владно-управлінського характеру. Даний рівень передбачає сукупність нормативно-правових актів, що видаються чи приймаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Тобто, у даному разі ми можемо говорити про адміністративне законодавство, у якому, зокрема, визначено обсяг прав та свобод фізичних і юридичних осіб у відносинах з суб'єктами владних повноважень.

Сучасний розвиток адміністративного законодавства в Україні позначається існуванням двох систем адміністративно-правових норм: перша – успадкована радянська система адміністративного права, і друга – сучасна система адміністративного права, сформована після проголошення незалежності України. Варто зазначити, що друга система адміністративного законодавства на теперішній час є найбільш розгалуженою та чисельною.

Найвищу сходинку нормативного рівня адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб посідає Конституція України як основа суспільного ладу в державі.

Від успішності реалізації громадянами своїх суб'єктивних публічних прав залежить реалізація цілої низки таких конституційних прав та свобод як права на свободу та особисту недоторканність, права на таємницю листування, телефонних розмов, права на свободу світогляду і віросповідання, права на об'єднання в політичні партії і громадські організації, права на проведення мітингів, демонстрацій, походів, права на письмові звернення до суб'єктів владних повноважень, права на підприємницьку діяльність, права на соціальний захист, права на житло, права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, права на освіту, права на звернення до суду тощо. Звідси випливає, що реалізація кожним громадянином своїх суб'єктивних публічних прав у сфері державного управління забезпечує йому реалізацію відразу цілого комплексу конституційних прав і свобод.

Основою правового захисту фізичних і юридичних осіб є Конституція України, у якій не тільки визначено засади конституційного ладу, упорядковано взаємовідносини між різними суб'єктами

політичної та правової системи держави, але й закріплено конституційне положення про захист прав громадян саме у відносинах владно-управлінського характеру, тобто з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніх посадовими і службовими особами. Зокрема, у статті 55 Конституції України закріплено, що права та свободи людини і громадянина захищаються судом, а тому кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Конституційні засади судового захисту прав громадян у відносинах владно-управлінського характеру охоплюють собою такі конституційні положення, як (окрім уже названого положення, передбаченого ст. 55): людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3); носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5); органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (ст. 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ст. 8); правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством (ст. 19); не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ст. 24); виключно законами України визначаються зокрема права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; судоустрій, судочинство, статус суддів (ст. 92); правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (ст. 124); юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. 124); конституційні засади судочинства (ст. 129).

Іншими структурними елементами нормативного рівня адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб є законодавчі та підзаконні акти Верховної Ради України, нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади та суб'єктів права, яким делеговані владні повноваження.

У системі сучасного адміністративного законодавства України необхідно виділяти нормативно-правові акти, що були прийняті з метою упровадження стандартів європейського адміністративного простору (КАСУ, нова редакція Закону України «Про державну службу», Закони України «Про адміністративні послуги», «Про запобігання корупції» та ін.). При цьому, варто зазначити, що більшість новел адміністративного законодавства багато у чому носять «випереджаючий» характер у регулюванні суспільних відносин, оскільки в адміністративному законодавстві так і не відбулось новітньої кодифікації адміністративно-правових норм – не прийнято Кодекс про адміністративні проступки та Адміністративно-процедурний кодекс.

*Інституційний рівень* адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб включає у себе систему органів державної влади та місцевого самоврядування, на які покладено завдання із забезпечення та сприяння реалізації фізичними і юридичними особам своїх прав, свобод та інтересів в адміністративно-правових відносинах.

Відомо, що у теорії адміністративного права використовують такий загальний термін на позначення органів державного управління як публічна адміністрація.

Беручи до уваги той факт, що публічна адміністрація в Україні у переважній своїй більшості представлена органами виконавчої влади, наявність взаємозв'язку між рівнем розвитку публічної адміністрації і станом дотримання суб'єктивних публічних прав осіб є беззаперечним фактом. Необхідно констатувати, що сучасний стан діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб характеризується виконанням останніми владно-управлінських функцій у різних сферах суспільного життя. Показники, які визначають ступінь їх реалізації, свідчать про необхідність посилення ролі правових засобів та форм визначення компетенції суб'єктів владних повноважень, що гарантуватиме законність державного управління. Здійснення таких заходів є неможливим без усвідомлення важливості продовження проведення в Україні правової реформи, серед головних напрямків якої залишається забезпечення принципу верховенства права у державі. Тільки від правильного розподілу компетенційних сфер та належного правового регулювання владної діяльності можливий подальший розвиток діалогу між суспільством та державою.

Становлення і розвиток інституту публічної адміністрації в Україні потребує подальших організаційно-правових та інституційних змін. Головне в цьому процесі – це збалансування інтересів органів публічної адміністрації і суб'єктивних публічних прав громадян. Це є можливим лише за рахунок подальшого поглиблення конституційних процесів у державі, формування стабільного конституційного поля, реалізації заходів із належного управління у системі органів виконавчої влади.

*Адміністративно-процедурний (управлінський)* рівень адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб включає у себе сукупність адміністративних процедур, за допомогою яких відбувається реалізація прав, свобод та інтересів невіддільних суб'єктів адміністративного права.

Як зазначено у наукових джерелах, адміністративні процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності управлінської діяльності, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. І головне – ці процедури покликані забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і свобод та стати дієвою перешкодою для суб'єктивізму і свавілля з боку службовців органів виконавчої влади [4, с. 151].

Вчення про адміністративний процес у радянський період не дають можливості досягнути усієї складності системи адміністративно-процесуальних правовідносин у теперішній час. Пов'язано це здебільшого із розумінням адміністративно-процесуальної діяльності як такої, що пов'язана із виконанням органами виконавчої влади своїх повноважень або притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності. Такий спрощений підхід у науці адміністративного права у деяких наукових працях існує й досі, тому кодифікація адміністративної процедури залежить й від загального стану наукових досліджень проблемних питань адміністративного права і процесу.

Такий стан звичайно ж породжує прогалини у регулюванні відносин між громадянами та державою, що ґрунтуються на «застарілих» («переживаючих») нормах. У зв'язку з цим, кодифікація адміністративно-правових норм, що встановлюють особливості здійснення адміністративних процедур, є ще одним із складових загального процесу реформування адміністративного законодавства України, що потребує у свою чергу особливої уваги науковців й експертів з приводу підготовки і прийняття нового Адміністративно-процедурного кодексу України. Однак слід зазначити, що серед вчених адміністративного права та широкого кола експертів немає одностайної відповіді на питання, а яким має бути в реальності цей Кодекс та яку групу адміністративно-правових відносин він регулюватиме. Крім того, окремими авторами висловлюються критичні зауваження взагалі щодо постановки цієї проблеми.

*Адміністративно-правозастосовчий рівень* адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб включає у себе сукупність адміністративних та адміністративно-судових процедур, за допомогою яких відбувається реалізація прав, свобод та інтересів невіддільних суб'єктів адміністративного права. Зокрема, такі судові процедури передбачені КУпАП, КАСУ та іншими законодавчими актами.

Даний рівень завершує запропоновану автором чотирьохрівневу систему адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні та сприяє застосуванню у відносинах владно-управлінського характеру судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, а також на цій основі вироблення наукових рекомендацій і пропозицій з питань удосконалення адміністративного законодавства України.

Слід констатувати, що саме у рамках адміністративно-процедурного та адміністративно-правозастосовчого рівнів відбувається реалізація адміністративно-матеріального правовідношення.

Отже, визначення чотирьох рівнів адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб дає підстави зробити такі висновки:

по-перше, адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб є комплексною, системною та складною категорією адміністративного права, що наділена регулятивною, охоронною та захисною функціями у відносинах невіддільних суб'єктів із органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами;

по-друге, визначення адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб свідчить про беззаперечну важливість адміністративного процесу як складової системи адміністративного права України, оскільки без існування у державі процесуальних засобів реалізації адміністративних матеріальних норм передбачити та сформулювати ефективний і дієвий механізм захисту прав приватних осіб в адміністративно-правових відносинах є неможливим;

по-третє, комплексний підхід у формуванні теоретичних і практичних основ адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб надає можливість повно і всебічно врахувати як на законодавчому рівні, так і на рівні нормотворчості органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, конституційні вимоги щодо забезпечення суб'єктами владних повноважень прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб.

Таким чином, визначена сутність адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб свідчить про існування автономної системи засобів і способів захисту приватних осіб у сфері адміністративно-правових відносин. Однак, це не означає їх

самостійності чи непов'язаності із загальними елементами правового механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а навпаки, свідчить про складність такої правової категорії як механізм правового регулювання.

**Список використаних джерел:**

1. Словник української мови: в 11 томах. – Т. 4. (І–М). – К. : Наук. думка, 1973. – 840 с.
2. Кривицький Ю. В. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Юрій Віталійович Кривицький. – К., 2010. – 260 с.
3. Ієрусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ірина Олександрівна Ієрусалімова. – К., 2006. – 205 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

*\* Муза Олег Валентинович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, головний консультант Інституту законодавства Верховної Ради України.*