

ЩОДО ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

REGARDING THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION

Рогач Л.І.,
аспірант*Міжрегіональної Академії управління персоналом*

У статті на основі виділення на спеціально-юридичному рівні охоронної і регулятивної функцій права здійснено розмежування охоронних і регулятивних норм права. Визначено зміст категорії «адміністративно-правова охорона» у широкому і вузькому трактуванні. Акцентовано увагу на необхідності під час встановлення змісту категорії адміністративно-правової охорони враховувати можливість не лише порушення, але і невизнання чи оспорування прав, свобод та законних інтересів суб'єктів права іншими суб'єктами права.

Ключові слова: функції права, правова охорона, правове регулювання, адміністративно-правова охорона, суб'єкти права.

В статье на основе выделения на специально-юридическом уровне охранных и регулятивной функций права осуществлено разграничение охранных и регулятивных норм права. Определено содержание категории «административно-правовая охрана» в широком и узком понимании. Акцентировано внимание на необходимости при установлении содержания категории административно-правовой охраны учитывать возможность не только нарушения, но и непризнания или оспаривания прав, свобод и законных интересов субъектов права другими субъектами права.

Ключевые слова: функции права, правовая охрана, правовое регулирование, административно-правовая охрана, субъекты права.

The article carried the distinction of protection and regulation of the law; security and regulatory functions of law is shared. The content of the category of 'administrative and legal protection "in the broad and narrow sense". The attention to the need in establishing the content of the category of administrative and legal protection to consider the possibility of not only violations but also non-recognition or contesting the rights, freedoms and legitimate interests of legal entities other legal subjects.

Key words: function of the law, legal protection, legal regulation, administrative legal protection, legal subjects.

Постановка проблеми. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнані в Україні найвищою соціальною цінністю. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини визначено основним обов'язком держави, для чого сформовано відповідний механізм, ланки якого, маючи конкретні завдання та засоби для їх реалізації, здійснюють регулювання суспільних відносин задля виконання вказаних завдань. Одним із шляхів реалізації відповідних завдань є нормативне регулювання суспільних відносин за допомогою регулятивних і охоронних норм права.

Стан дослідження. Проблеми адміністративно-правової охорони розглядали у своїх роботах Н.Г. Білінець, В.В. Галуцько, Р.О. Денчук, Ю.Ф. Іванов, В.І. Книш та інші автори. Разом із тим категоріальний апарат цієї проблематики знаходиться ще у стані формування, чим і зумовлено увагу до визначення сутності адміністративно-правової охорони з позиції доктринального аналізу.

Метою статті є формування поняття адміністративно-правової охорони в контексті виділення охоронної і регулятивної функцій права. Задля досягнення означеної мети доцільним вбачається встановлення функцій права на спеціально-юридичному рівні та форм їх реалізації; розмежування охоронних і регулятивних норм права; визначення змісту категорії «адміністративно-правова охорона» у широкому і вузькому трактуванні.

Виклад основного матеріалу. Для формування поняття «адміністративно-правова охорона» розглянемо семантичний зміст цього словосполучення. Зокрема, для адміністративно-правової охорони вихідним поняттям буде категорія правової охорони. Для визначення цього поняття, на наш погляд, слід звернутись до розуміння функцій права. Функції права – це основні шляхи (канали) правового впливу, які виражають роль права в упорядкуванні суспільних відносин. Маються на увазі методи впливу права на суспільні відносини, які відображають його сутність і природу, необхідність самого явища. Основне призначення права полягає у створенні і забезпеченні правопорядку, в чому зацікавлені суспільство, держава, інші суб'єкти. Право надає діям осіб необхідну організованість, узгодженість, стійкість, впевненість [1, с. 156]. Функції права відображають основні напрями впливу пра-

ва на суспільні відносини і поведінку людей, дають змогу дати узагальнюючу характеристику «роботи» юридичних норм [2, с. 247].

Слід відзначити, що єдності серед науковців щодо переліку та наповненості функцій права немає. Наприклад, на думку О.В. Малька, на спеціально-юридичному рівні право виконує регулятивну (розвиток суспільних відносин) і охоронну функції [1, с. 156]. За визначенням В.І. Леушина право виконує регулятивно-статистичну, регулятивно-динамічну, охоронну та оціночну функції. При цьому науковець пояснює, що регулятивно-статистична функція, або функція закріплення, стабілізації суспільних відносин найбільш чітко виражається у визначенні суспільного статусу різних суб'єктів, закріпленні основних прав і свобод людини і громадянина, компетенції органів і посадових осіб, правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб. Вона реалізується за допомогою уповноважених і забороняючих норм і правовідносин пасивного типу, що виникають на їх основі. За допомогою регулятивно-динамічної функції, як вказує В.І. Леушин, право визначає, якою має бути майбутня поведінка людей. Ця функція здійснюється за допомогою зобов'язуючих норм. Охоронна ж функція виокремлює право з інших систем соціальної регуляції, оскільки здійснюється органами держави, які приймають індивідуальні владні рішення, виконання яких гарантовано державним примусом. Вона реалізується шляхом застосування спеціальних охоронних норм, а також чинних в охоронному режимі регулятивних норм. Останнє має місце під час порушення суб'єктивних прав та звернення для їх захисту в компетентні державні органи (право вимоги) [2, с. 247].

Аналогічну позицію щодо функцій права та форм їх реалізації підтримує В.В. Галуцько, на думку якого регулятивно-динамічна функція права проявляється у формах дозволів та зобов'язань; регулятивно-статична – заборони [3, с. 56–57.]. Таким чином, за визначенням науковця доцільно виокремлювати три основні засоби адміністративно-правового регулювання, такі як 1) надання учаснику адміністративно-правових відносин суб'єктивних прав уповноваження чи дозволу – це надання права на активні дії суб'єкту адміністративного права; воно виявляється в делегуванні певних дозволів уповноваженій особі на здій-

снення нею певних дій (наприклад, власнику дозволено володіти, користуватись і розпоряджатись належною йому власністю на свій розсуд); 2) зобов'язання (розпорядження) – припис суб'єкту адміністративного права виконувати певні активні дії (наприклад, власник підприємства зобов'язується сплачувати податки); 3) заборона – покладання на суб'єкта адміністративного права зобов'язання утримуватись від заборонених дій, зобов'язання пасивно поводитись у передбачених законом ситуаціях (наприклад, заборона керувати транспортним засобом у стані сп'яніння). При цьому окремо В.В. Галунько виділяє спеціальні заходи адміністративно-правового регулювання – застосування заходів адміністративного примусу [4, с. 319].

Акцентуємо увагу, що у вищенаведеній позиції заборони та зобов'язання визначені формами реалізації регулятивної функції права. Слід зауважити, що таке розуміння не є остаточним. Звернімося до іншого трактування функцій права, правового регулювання та правової охорони. Наприклад, О.В. Малько вважає, що регулятивну функцію забезпечують, як правило, правові стимули – заохочення, пільги, дозволи, рекомендації тощо. А от формами здійснення охоронної функції права є встановлення обов'язків, заборон, призиупинень, запобіжних заходів, заходів примусу; фіксація негативних санкцій – покарань і процедури їх реалізації. Таким чином, охоронна функція реалізується за допомогою правових обмежень (зобов'язань, заборон, покарань, призиупинень) і має вторинний характер. Вона похідна від регулятивної функції і покликана її забезпечувати, бо охорона і захист починають діяти тоді, коли порушується нормальний процес розвитку тих чи інших соціальних зв'язків, коли він зустрічає на своєму шляху будь-які перешкоди [1, с. 156].

Як бачимо, форми здійснення охоронної функції у трактуванні вищевказаних науковців докорінним чином різняться. У трактуванні О.В. Малька заборони та зобов'язання є формами реалізації охоронної функції права. Регулювання ж обмежене лише правовими стимулами. Наведена позиція могла би бути ключем для формування поняття правової охорони, якби поняття правового регулювання не було занадто вузьке. Не можна заперечувати, що адміністративно-правове регулювання охоплює такі етапи, як 1) формування загальної дії адміністративно-правових норм, яке складається з правотворчості, тобто встановлення норм адміністративного права; 2) виникнення на основі юридичних фактів правовідносин між суб'єктами адміністративного права та юридичних обов'язків; 3) реалізація суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у поведінці суб'єктів адміністративного права [5, с. 76]. А тому встановлення та реалізація певних обов'язків, як і визначення і дотримання правообмежень, не можна вважати категоріями, що не характеризують правове регулювання.

Ще більш ускладнюється питання визначення поняття «адміністративно-правова охорона», коли аналізуємо, враховуючи вищевикладені позиції, поняття адміністративно-правового регулювання. За визначенням В.В. Галунька останнє характеризує спеціально-юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його адресатів. При цьому система правового регулювання складається зі стадій 1) підзаконної адміністративної правотворчості – видання суб'єктами публічної адміністрації підзаконних адміністративно-правових норм щодо їх загального впливу на суспільні відносини, уточнення адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративного права, деталізації змісту адміністративно-правових відносин, форм, методів, процедур тощо; 2) реалізації адміністративно-правових норм, коли вони втілюються в життя, забезпечуються суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки суб'єктів адміністративного права; 3) правоохоронної діяльності суб'єктів публічної адміністрації,

що містить засоби адміністративного впливу до порушників прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [4, с. 317–318]. Як бачимо, правоохоронну діяльність науковець відносить до числа компонентів процесу правового регулювання. Що тоді є правовою охороною і чим така відрізняється від правового регулювання? Як розмежувати ці функції держави, відповідну діяльність?

Складність відповіді на означені питання полягає в тому, що самі автори на них прямо не відповідають. В.В. Галунько охоронну функцію права обмежує 1) визначенням заборон на вчинення протиправних діянь; 2) установленням юридичних санкцій за вчинення таких діянь; 3) безпосереднім застосуванням юридичних санкцій до особи, яка вчинила правопорушення [4, с. 325]. Аналіз цієї позиції дає змогу констатувати, що науковець встановлення заборон визначає формою реалізації як охоронної, так і регулятивної функції права. Науковець робить вказівку про можливість дії окремих регуляторних норм у режимі охорони. З одного боку, її наявність нівелює проведення В.І. Леушиним та В.В. Галуньком межі між регулюванням і охороною за допомогою норм права, але з іншого – пояснює наявність заборон та обмежень серед форм реалізації як охоронної, так і регуляторної функції права. Однак у рамках цього дослідження вищевказане не дає змоги сформулювати чітке поняття правової охорони через форми реалізації охоронної і регулятивної функції права.

На наш погляд, для формування більш чіткого розуміння поняття адміністративно-правової охорони доцільно виходити з широкого і вузького обсягу вказаної категорії.

Одразу зауважимо, що В.В. Галунько доходить аналогічного висновку і пропонує адміністративно-правову охорону у вузькому розумінні розуміти як позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на попередження правопорушень (профілактику злочинів), усунення перешкод, що здійснюються публічною адміністрацією з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. Адміністративно-правова охорона у широкому розумінні – це система впорядкованої адміністративно-правовими нормами діяльності публічної адміністрації, що спрямована на попередження правопорушень (профілактику злочинів) і відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюється засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та припинення винних до адміністративної відповідальності. У свою чергу, на думку науковця, з елементів адміністративно-правового захисту та охорони у вузькому розумінні складається адміністративно-правова охорона у широкому розумінні (адміністративно-правова охорона = охорона у вузькому розумінні + захист) [4, с. 330]. Аналізуючи ці визначення, ми вважаємо, що слід звернути увагу на окремі дискусійні моменти.

По-перше, використання поняття публічної адміністрації є сумнівним з огляду на розбіжності позицій щодо його змісту як серед вітчизняних науковців, так і порівняно з іншими країнами, насамперед Європейського Союзу. В рамках євроінтеграційного курсу здійснюється адаптація законодавства України до законодавства ЄС. Однак про відповідність понять «державна служба», «публічна служба» та інших у законодавстві України та країн-учасниць ЄС наразі мова не йде. Публічною адміністрацією в європейському просторі може бути сукупність органів, установ і організацій, що здійснюють адміністративні функції. Це найчастіше використовуване трактування цього поняття. Однак публічною адміністрацією вважається і сама адміністративна діяльність, здійснювана в суспільних інтересах [6, с. 45]. Що ж до України, то в законодавстві термін «публічна адміністрація» відсутній, але закріплено термін «публічна служба». Науковці на основі закріпленого поняття

виділили ознаки публічної служби та сформуливали її поняття як реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акту призначення на посаду [7, с. 586]. Як бачимо, поняття «публічна адміністрація» може бути з різним значенням. Відповідно його не варто використовувати у наданні визначення адміністративно-правової охорони. По-друге, обмеження поняття адміністративно-правової охорони вказівкою на здійснення її лише засобами адміністративного права, на наш погляд, нелогічне, оскільки не враховано такий захід, як адміністративний примус (адже В.В. Галуцько відмежовує такі адміністративні засоби, як уповноваження, дозвіл, заборони, зобов'язання (розпорядження), від заходів адміністративного примусу [4, с. 319]).

Таким чином, доцільним є визначення іншого обсягу обох категорій. У широкому розумінні правову охорону доцільно визначати як позитивний статичний стан права, спрямований на попередження правопорушень (профілактику злочинів), усунення перешкод реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права, та динамічний стан права, спрямований на захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права у разі порушення, невизнання чи оспорювання. Адже саме таким чином враховано специфіку охоронної функції права, що полягає в такому: по-перше, вона характеризує право як особливий спосіб впливу на поведінку людей, що виражається у впливі на їхню волю загрозою санкцій і реалізацією юридичної відповідальності; по-друге, вона слугує інформатором для суб'єктів суспільних відносин про те, які соціальні цінності взяті під охорону за допомогою правових приписів; по-третє, вона є показником політичного і культурного рівня розвитку суспільства, його гуманних засад, що містяться в праві, адже способи охорони вельми часто залежать від громадянської зрілості суспільства, від його політичної сутності [1, с. 157–158].

У вузькому значенні правову охорону пропонуємо пов'язувати з порушенням норм права. І саме таке розуміння виходить із трактування охоронної функції права через діяльність щодо законодавчого визначення діянь (бездіяльності), що є протиправними; установлення санк-

цій за вчинення таких діянь; безпосереднє застосування юридичних санкцій до особи, яка винна у порушенні норм права [4, с. 325]. Воно враховує положення щодо функціонального розмежування класичних норм права на регулятивні й охоронні. Так, С.П. Погребняк вказує, що регулятивні норми права – це норми, які здійснюють правове регулювання суспільних відносин шляхом наділення їх учасників правами і покладанням на них юридичних обов'язків. Регулятивні норми права (установчі) визначають міру правомірної поведінки суб'єктів. Роль вказаних норм у регулюванні суспільних відносин зводиться до встановлення суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Охоронні норми права – це норми, що здійснюють правове регулювання суспільних відносин шляхом встановлення складів правопорушень і закріплення санкцій (мір юридичної відповідальності, правовідновлюючих заходів тощо). Призначення таких норм – охорона правомірних суспільних відносин, попередження суб'єктів права про обов'язок утримуватися від певної дії або бездіяльності, що порушують ці суспільні відносини, і можливі негативні наслідки порушення відповідного обов'язку [8, с. 229].

Також акцентуємо увагу на необхідності у встановленні змісту категорії адміністративно-правової охорони враховувати можливість не лише порушення, але і невизнання чи оспорювання прав, свобод та законних інтересів суб'єктів права іншими суб'єктами права.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, адміністративно-правова охорона у широкому розумінні – це позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на попередження правопорушень, усунення перешкод реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права, та динамічний стан адміністративного права, спрямований на захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права у разі порушення, невизнання чи оспорювання з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності. У вузькому трактуванні правова охорона пов'язана з порушенням норм права і збігається з поняттям адміністративно-правового захисту (динамічний стан адміністративного права, спрямований на захист прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права у разі порушення, невизнання чи оспорювання з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.
2. Теория государства и права: учебник для вузов / [Алексеев С.С., Архипов С.И., Игнатенко Г.В., Корельский В.М., Леушин В.И. и др]; Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – Издание второе, измененное и дополненное. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА М). – 2000. – 595 с.
3. Теорія держави і права: [навчальний посібник] / [Пихтін М.П., Галуцько В.В., Новіков М.М., Новікова М.М., Онищук О.О.]; за заг. ред. В.В. Галуцька. – Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2011. – 262 с.
4. Адміністративне право України: підручник / [Галуцько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В., Іванищук А.А., Короед С.О.] – Херсон : ХМД, 2013. – Т. 1: Загальна адміністративне право. Академічний курс. – 393 с.
5. Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов / Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. – Система ГАРАНТ, 2008. – 278 с.
6. Адміністративне право зарубіжних країн : курс лекцій / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.Є. Користін та ін. ; за ред. О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 528 с.
7. Попова О.В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О. В. Попова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 583–587. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=FP_index.htm_2011_4_97
8. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін., За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПР України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПР України О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с.