

УДК 342.9

Санжара О. О.аспірант кафедри адміністративного та митного права,
Університет митної справи та фінансів

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТНИЙ СКЛАД

У роботі визначені ознаки, що характеризують адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування, а також досліджено елементний склад цього правового механізму. Зазначено, що адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування являє собою сукупність взаємодіючих спеціальних правових засобів, за допомогою яких забезпечується реалізація суб'єктивних прав і свобод, метою якої (реалізації) є втілення приписів юридичних норм у життя шляхом правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права, а саме, шляхом дотримання, виконання та застосування норм права. Зроблено висновок, що до елементів адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування слід віднести: 1) норми права, які встановлюють: а) права і свобода громадян в сфері місцевого самоврядування; б) умови, форми та процедури реалізації цих прав і свобод; 2) суб'єктів права, які є учасниками правовідносин щодо реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування (громадяни та органи місцевого самоврядування); 3) форми реалізації норм права, які забезпечують реалізацію прав і свобод громадян; 4) правову свідомість, правову культуру, правову ідеологію та правове виховання учасників правовідносин щодо реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування характеризується наступними ознаками: а) здійснюється органами місцевого самоврядування; б) має обмежену сферу застосування, адже використовується виключно під час реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування; в) одним із суб'єктів правовідносин завжди виступає орган місцевого самоврядування, а іншим – громадянин; г) реалізація прав і свобод громадян відбувається у трьох формах – дотримання, виконання та застосування норми права; г) реалізація адміністративно-правового механізму відбувається за певним алгоритмом, який закріплений національним законодавством.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, реалізація прав і свобод громадян, місцеве самоврядування, елементний склад адміністративно-правового механізму.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Сьогодні права громадян, які вони реалізують у сфері місцевого самоврядування, є недостатньо дослідженими в теорії адміністративного права, що обумовлює необхідність вдосконалення та відпрацювання адміністративно-правового механізму реалізації цих прав.

Незважаючи на значну кількість наукових праць, які присвячені правам та свободам людини і громадянина, а також особливостям функціонування органів

місцевого самоврядування, недостатньо уваги в юридичній літературі приділено комплексному дослідженню цих правових явищ в контексті структури механізму реалізації прав громадян в сфері місцевого самоврядування. До того ж правозастосовна діяльність органів місцевого самоврядування яскраво свідчить про необхідність вдосконалення національного законодавства з питань реалізації прав і свобод громадян на місцевому рівні.

Дана проблематика потребує всебічного дослідження, що дасть можливість комплексно з'ясувати найбільш важливі аспекти механізму реалізації прав громадян у сфері місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Особливості реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування досліджувалися в працях О.І. Бедного, С.В. Волдирева, Е.В. Горян, Я.В. Журавель, Ю.М. Ільницької, А.А. Казанчан, Т.О. Карабін, І.П. Ковальова, І.Л. Литвиненко, П.М. Любченка, П.Д. Матвієнко, О.М. Пастернак, І.В. Федорова, Г.В. Чапали, А.В. Щерби та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом з тим, в юридичній літературі відсутні праці, в яких би цілеспрямовано досліджувалася специфіка адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування, а саме, елементний склад цього правового механізму, особливості його реалізації та ефективність на сучасному етапі державотворення в Україні.

Постановка завдань.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Визначити ознаки, що характеризують адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування.

2. Дослідити та обґрунтувати елементний склад адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу.

Наука адміністративного права і процесу перевантажена поняттями, які, з одного боку, є загальновідомими та розповсюдженими в наукових джерелах, а з іншого – позбавлені чіткого змісту, що вимагає від дослідника додаткових пояснень, які корелюються з предметом його дослідження (наприклад, адміністративно-правові гарантії, адміністративно-правові засоби, адміністративно-правовий вплив і ін.). Подібним поняттям в доктрині адміністративного права є і поняття «адміністративно-правовий механізм». Лише предмет науково-дослідної роботи дозволяє, по-перше, конкретизувати зміст даної категорії, по-друге, визначити її місце в системі інших правових категорій

та, по-третє, розкрити її значення у практичній сфері – правотворчій чи правозастосовній.

Певну дисгармонію у процес наукового пізнання механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування вносять і такі поняття як «забезпечення прав і свобод», «забезпечення реалізації прав і свобод» та «використання прав і свобод». За змістом вони є близькими до поняття «реалізація прав і свобод», але можуть набувати і іншого значення в залежності від предмета науково-дослідної роботи. Наприклад, забезпечення прав і свобод особи може розглядатися як сукупність трьох складових: 1) закріплення прав і свобод в джерелах права, встановлення процедур і гарантій їх реалізації (правотворча діяльність); 2) фактична реалізація прав і свобод особи (може відбуватися як з обов'язковою участю владних суб'єктів у межах правозастосовної діяльності неюрисдикційного характеру, так і без участі владних суб'єктів, коли реалізація суб'єктивного права не потребує наявності правових процедур); 3) правовий захист порушених прав і свобод (правозастосовна діяльність юрисдикційного характеру). Поняття ж «реалізація прав і свобод», як правило, в юридичній літературі пов'язується з фактичною реалізацією прав і свобод особи та визначається як втілена у реальне життя правомірна поведінка особи. Наприклад, І.М. Алмаші, досліджуючи особливості реалізації прав національних меншин в Україні, констатує, що реалізація права – це така правомірна поведінка суб'єктів правовідносин, в якій втілюються приписи чинних норм права [1, с. 12]. Подібні думки висловлюють і інші науковці. Зокрема, В.М. Сирих під реалізацією права розуміє втілення в діях суб'єктів права приписів діючих норм права [2, с. 254], а А.Б. Венгеров під реалізацією права розуміє соціальну поведінку суб'єктів права, в якій втілюються приписи правових норм [3, с. 428].

Разом з тим, поняття «реалізація прав і свобод» має в юридичній літературі і більш широке трактування. Наприклад, М.Н. Марченко термін «реалізація права» розглядає в об'єктивному

та суб'єктивному значенні. В об'єктивному значенні реалізація права це здійснення певними засобами у визначеній послідовності, в установлені строки і у визначеному місці правомірних дій, передбачених нормами права, а в суб'єктивному значенні – це фактичні дії особи, які обумовлені її відношенням до вимог права, її мотивами та волею на момент вчинення визначених дій [4, с. 682]. Тобто вчений акцентує увагу на правовому забезпеченні реалізації прав та свобод особи (правотворча діяльність владних суб'єктів) і на фактичній реалізації прав і свобод у діях особи. Подібні думки висловлюють А.М. Колодій та А.Ю. Олійник, які зазначають, що реалізація прав і свобод – це процес переведення соціальних благ, які передбачені чинним законодавством, в стан їх можливого і дійсного використання особою з метою задоволення своїх різноманітних потреб і інтересів [5, с. 218]. Отже, поняття «реалізація прав і свобод» не охоплює собою охорону та захист праводносин, що виникають в межах реалізації суб'єктивних прав.

На нашу думку, поняття «адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування» потребує свого уточнення:

по-перше, через аналіз правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування як учасників адміністративно-правових відносин щодо реалізації прав і свобод громадян;

по-друге, шляхом встановлення кола тих прав і свобод, які реалізуються за безпосередньою участю суб'єктів місцевого самоврядування;

по-третє, шляхом визначення елементів механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування.

Визначення елементного складу механізму реалізації прав і свобод громадян якраз і дозволить системно підійти до аналізу цього правового явища та звернути увагу на окремі невід'ємні складові його змісту.

В умовах побудови демократичної, соціальної та правової держави об'єктивне право виступає провідним засобом впливу на розвиток суспільних відносин. Не є виключенням в цьому сенсі і адміні-

стративне право. Воно, як і всі інші галузі права, здійснює організаційно-упорядкований вплив на суспільні відносини, забезпечувати належну поведінку суб'єктів права в управлінській, публічно-сервісній та правоохоронній сферах. Разом з тим, упорядкування поведінки людей завжди відбувається за певним алгоритмом – адміністративно-правовим механізмом, який характеризується двома важливими ознаками: 1) наявність сукупності елементів, що складають зміст адміністративно-правового механізму; 2) послідовність (поетапність) вжиття елементів під час реалізації адміністративно-правового механізму. Наприклад, А.М. Денисова, розкриваючи елементний склад механізму правового впливу, стосовно цього зазначає: «Упорядкування поведінки людей здійснюється за допомогою певного, чітко встановленого алгоритму, що характеризує механізм правового впливу як стадійну систему. Такий правовий алгоритм може бути дієвим, якщо в ньому задіяні правові елементи за допомогою яких він реалізується» [6, с. 140-141]. Тобто будь-який адміністративно-правовий механізм (забезпечення прав громадян, охорони праводносин, захисту майна, реалізації прав і свобод, тощо) є послідовним перетворення правових приписів в реальне життя. Саму ж послідовність можливо виявити і охарактеризувати лише при визначенні елементів адміністративно-правового механізму.

У зв'язку з тим, що адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування є одним із чисельних видів адміністративно-правових механізмів, йому теж притаманні такі ознаки як елементний склад та поетапність реалізації.

У науковій літературі представлені різні думки щодо елементного складу адміністративно-правового механізму взагалі та адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування зокрема.

Наприклад, К.Г. Волинка визначає в механізмі забезпечення прав людини і громадянина наступні елементи: 1) нормативно-правові передумови; 2) юридичні засоби (гарантії); 3) загально-

соціальні умови [7, с. 27]. Як бачимо, автор не називає серед елементів адміністративно-правового механізму норми права та правозастосовну діяльність суб'єктів владних повноважень (державних органів та органів місцевого самоврядування).

Ю.О. Шматова вважає, що в механізмі адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій необхідно виділяти дві групи елементів – відносно-статичні та відносно-динамічні. На думку вченої, норма права, державні органи та органи місцевого самоврядування є відносно-статичними елементами, а реалізація, охорона та захист – відносно-динамічними елементами [8, с. 65-67]. Якщо подібний підхід використати при характеристиці адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування, то виявиться, що до відносно-статичних елементів механізму слід прирахувати норму права та органи місцевого самоврядування, а до відносно-динамічних – дотримання, виконання та застосування норми права. Пояснюється наш висновок наступними обставинами:

по-перше, забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій здійснюється сьогодні як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування, тоді як реалізація прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування можлива виключно за участі органів місцевого самоврядування;

по-друге, забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій може здійснюватись у трьох формах – реалізація, охорона та захист, тоді як кожна із вказаних форм може мати свої самостійні форми реалізації. Наприклад, Ф.О. Григор'єв та О.Д. Черкасов виділяють три форми реалізації права – дотримання, виконання та застосування норми права [9, с. 454].

А.М. Денисова теж виділяє дві групи елементів у механізмі правового впливу – об'єктивні та суб'єктивні. Об'єктивні елементи забезпечують дієвість правового регулювання та включають до свого складу норми права, нормативно-правові акти, правові стимули, правові обмеження, правові принципи, форми реалізації права.

Суб'єктивні ж елементи механізму правового впливу забезпечують в основному результативність об'єктивних елементів та включають до свого складу правову свідомість, правову культуру, правову ідеологію, правове виховання [6, с. 165]. Подібний підхід теж можна використати при характеристиці адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування, адже велику роль у реалізації прав і свобод громадян відіграють, по-перше, рівень правосвідомості громадян, що звертаються до органів місцевого самоврядування, по-друге, рівень правової культури публічних службовців, що працюють в органах місцевого самоврядування. Громадянин з низьким рівнем правової культури скоріш за все відмовиться від реалізації свого права на звернення в органи місцевого самоврядування у відповідності до вимог Закону України «Про звернення громадян» [10], а публічний службовець з низьким рівнем правової культури не зможе якісно та ефективно надати особі передбачені законодавством адміністративні послуги. Тому дієвість та ефективність адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування залежать від наявності в цьому механізмі як об'єктивних, так і суб'єктивних елементів.

Дослідження поняття «адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування» дає змогу виділити наступні його характерні ознаки:

- 1) здійснюється органами місцевого самоврядування;
- 2) має обмежену сферу застосування, адже використовується виключно під час реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування;
- 3) одним із суб'єктів правовідносин завжди виступає орган місцевого самоврядування, а іншим – громадянин;
- 4) реалізація прав і свобод громадян відбувається у трьох формах дотримання, виконання та застосування норми права;
- 5) реалізація адміністративно-правового механізму відбувається за певним алгоритмом, який закріплений національним законодавством (наприклад, проце-

дура розгляду скарг в адміністративному порядку, порядок прийому громадян, тощо).

Також адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування як послідовний (поетапний) процес має наступні стадії:

1) перша стадія, яка передбачає:
а) нормативне закріплення прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування; б) встановлення умов реалізації прав і свобод громадян; в) визначення певних повноважень органів місцевого самоврядування; г) закріплення можливих форм та процедур реалізації прав і свобод громадян. Наприклад, Закон України «Про доступ до публічної інформації», по-перше, передбачає право громадянина на доступ до публічної інформації (преамбула), по-друге, умови реалізації цього права (ст.ст. 2, 6 - 10), по-третє, повноваження розпорядників інформації, до яких відносяться і органи місцевого самоврядування (ст.ст. 14, 15, 22); по-четверте, форми (ст.ст. 5, 10-1) та процедуру реалізації права на доступ до публічної інформації (Розділ IV) [11];

2) друга стадія, яка передбачає безпосередню реалізацію суб'єктивного права громадянина в сфері місцевого самоврядування за передбаченим національним законодавством алгоритмом. Наприклад, Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що запитувач інформації спочатку оформлює запит на інформацію та в довільній формі подається розпоряднику інформації, потім розпорядник інформації у передбачені законодавством строки розглядає запит та надає відповідь на нього (Розділ IV) [11];

3) третя стадія, яка передбачає настання результатів реалізації прав і свобод особи в сфері місцевого самоврядування. Такий результат може бути різноманітним (отримання посвідчення чи довідки, визнання певного правового статусу, задоволення скарги чи відмова у задоволенні скарги, тощо). Наприклад, Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає перелік як позитивних, так і можливих негативних наслідків реалізації права особи на доступ до публічної інформації –

надання достовірної інформації і в повному обсязі, відмова в задоволенні запиту на інформацію, ненадання відповіді на запит на інформацію, надання недостовірної або неповної інформації, тощо [11, ст. 23].

Отже, сутність адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування визначається, в першу чергу, осмисленням та визначенням його елементного складу, які перебувають у взаємозв'язку один з одним. Разом з тим, елементи даного адміністративно-правового механізму довгий час не були предметом дослідження в межах адміністративного права. Комплексне ж дослідження цього питання дасть можливість не тільки виокремити окремі елементи адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування, а й створити умови для реальної реалізації окреслених прав в національній правовій системі.

Висновки та перспективи подальших розвідок.

На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування являє собою сукупність взаємодіючих спеціальних правових засобів, за допомогою яких забезпечується реалізація суб'єктивних прав і свобод, метою якої (реалізації) є втілення приписів юридичних норм у життя шляхом правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права, а саме, шляхом дотримання, виконання та застосування норм права.

До елементів адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування слід віднести:

1) норми права, які встановлюють:

а) права і свобода громадян в сфері місцевого самоврядування; б) умови, форми та процедури реалізації цих прав і свобод;

2) суб'єктів права, які є учасниками правовідносин щодо реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування (громадяни та органи місцевого самоврядування);

3) дотримання, виконання та застосування норми права як форми, які забезпечують реалізацію прав і свобод громадян;

4) правову свідомість, правову культуру, правову ідеологію та правове виховання учасників правовідносин щодо реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування.

Адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування характеризується наступними ознаками: а) здійснюється органами місцевого самоврядування; б) має обмежену сферу застосування, адже використовується виключно під час реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування; в) одним із суб'єктів правовідносин завжди виступає орган місцевого самоврядування, а іншим – громадянин; г) реалізація прав і свобод громадян відбувається у трьох формах – дотримання, виконання та застосування норми права; г) реалізація адміністративно-правового механізму відбувається за певним алгоритмом, який закріплений національним законодавством.

Адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування як поетапний процес має наступні стадії: 1) нормативне закріплення прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування, встановлення умов, форм і процедур реалізації прав і свобод громадян, а також визначення відповідних повноважень органів місцевого самоврядування; 2) фактична реалізація прав і свобод громадянином за алгоритмом, передбаченим чинним законодавством; 3) отримання об'єктивованих результатів реалізації прав і свобод.

Список використаної літератури:

1. Алмаші І.М. Реалізація прав національних меншин в Україні: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02. – конституційне право. Інститут держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. Київ, 2006. 227 с.
2. Сырых В.М. Теория государства и права: учебник для вузов. Москва: Былина, 1998. 512 с.
3. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник для юридических вузов. Москва: Юриспруденция, 2000. 528 с.
4. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. Москва: Проспект, 2001. 760 с.
5. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права людини і громадянина в Україні: навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 336 с.
6. Денисова А.М. Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 230 с.
7. Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2000. 177 с.
8. Шматова Ю.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Київ, 2012. 224 с.
9. Теория государства и права: курс лекций / М.И. Байтин, В.В. Борисов, Ф.А. Григорьев, И.М. Зайцев и др.; под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2001. 776 с.
10. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
11. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.