

визначення формулюванню «державний службовець». Зокрема, державний службовець – громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [2]. Якщо ж звернутися до діючого на даний час Закону України «Про державну службу», то стаття 1, що має назву «Державна служба і державні службовці» містить не розгорнуте в повній мірі визначення поняття державного службовця, з якого не взагалі не вбачається прямого зв'язку між діяльністю державного службовця, а також принципами і основними засадами державної служби.

Проаналізувавши положення Закону № 889 також стає зрозумілим, що на даному етапі законодавцем запровадженні численні терміни, які раніше не застосовувались у спеціальному трудовому законодавстві та метою наявності яких є максимально ефективна реалізація принципів, правових та організаційних засад державної служби.

Так, пунктом 5 частини 1 статті 2 Закону № 889 вперше надано визначення терміну «професійна компетентність», яка полягає у здатності особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання,

уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [2]. До того ж, діючий Закон України «Про державну службу» не враховує при регулюванні відносин між особою та державою поняття «професійна компетентність», тоді як норми Закону № 889 надають конкретне визначення такого роду компетентності, яка полягає у здатності особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку; рівнозначної посади державної служби, що належить до однієї групи оплати праці з урахуванням юрисдикції державного органу (ч. 1 ст. 2 Закону № 889) [2].

Окремо слід наголосити, що значна частина норм Закону № 889 направлена саме на стимулювання високого рівня професійної компетентності у кожній окремій особі, яка працює в державному апараті. При цьому першочерговим завданням такого стимулювання є максимально ефективна реалізація принципів, правових та організаційних засад забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12.
2. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon 5.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УМОВАХ МОДИФІКАЦІЇ ФУНКЦІОНАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОКТРИНАЛЬНИЙ ТА НОРМАТИВНИЙ АСПЕКТИ

SUPPORT FOR HUMAN RIGHTS UNDER MODIFICATION FUNCTIONAL PURPOSE OF ADMINISTRATIVE LAW, NATIONAL AND EUROPEAN DOCTRINAL AND NORMATIVE ASPECTS

Пирожкова Ю.В.,
к.ю.н., доцент, докторант

Запорізький національний університет

Питання прав та свобод людини і громадянина на сьогодні є найважливішою проблемою внутрішньої та зовнішньої політики усіх держав світової співдружності. Дотримання прав людини є ключовою національною ідеєю усіх демократичних країн світу, адже саме стан справ у сфері забезпечення прав особи, їх практичної реалізації є тим індикатором, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави і суспільства в цілому. Конституційний лад України ґрунтується на визнанні людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості та безпеки найвищою соціальною цінністю, пріоритету її прав і свобод. Гарантування прав і свобод людини є головним обов'язком держави, держава відповідальна перед людиною та суспільством за свою діяльність (ст. 3 Конституції України).

Права і свободи громадян України потребують захисту та охорони. Статистика свідчить: українці надзвичайно часто позиваються до держави Україна. Їх звернення розглядають міжнародні судові інституції, зокрема Європейський суд з прав людини, які у своїх «вердиктах» констатують кричущі факти порушення прав людини та осно-

воположних свобод. І справа не стільки в тому, що подібні рішення певним чином дискредитують нашу державу. Річ у тім, що у зв'язку з їх ухваленням очевидними стають недосконалість національних правових норм, їх невідповідність європейським стандартам [1].

Масштабні сучасні реформи, які сьогодні впроваджуються в політичній, економічній, соціальних сферах, актуалізують дослідження адміністративно-правового захисту прав людини. Так, 17-18 квітня 2015 року у м. Харкові відбулася конференція «Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини», підсумками якої є цінні пропозиції провідних вчених-адміністративістів (В. Бевзенка, А. Комзюка, Т. Коломоєць, Д. Лученка, Р. Мельника, В. Настюка, О. Рябченко, Х. Ярмакі, та ін.) щодо удосконалення правил для владарюючих суб'єктів, врахування яких дозволить максимально знизити ризик порушення прав людини з боку цих суб'єктів [1].

Адміністративне право України є однією з провідних галузей вітчизняного права, адже, як і кожна галузь, вона є вагомим за своїм значенням, проте жодна з інших галузей не є такою значною за обсягом, мобільною за змістовним

наповненням. Як справедливо відзначає О. Андрійко «... захист прав людини – основний чинник еволюції адміністративного права», при цьому акцентує увагу, що у наукових колах суспільні відносини, які регулюються адміністративним правом, такі широкі і різноманітні, що не піддаються обліку, і що важко встановити межі для адміністративного права. [2, с. 10].

В сучасному вимірі адміністративне право постає як галузь, що регулює діяльність публічної адміністрації щодо задоволення інтересів суспільства і громадян у процесі публічного управління, надання адміністративних послуг, тощо. Саме з цих позицій осмислюється зміст адміністративно-правових норм та відносин, структура та призначення публічної адміністрації, форм і методів її діяльності, проходження публічної служби, забезпечення законності. Таким чином, адміністративне право набуває статусу обов'язкового чинника у формуванні правової держави [3, с. 5-6].

В наслідок докорінного реформування правової думки щодо сутності адміністративного права, суттєвих змін знає як система адміністративного права в цілому, так і відповідно до цих реалій змінюється і зміст функціонального призначення галузі. Сучасні доктринальні дослідження українських вчених-адміністративістів (роботи В. Аверянова, О. Андрійко, Ю. Битяка, І. Гриценка, М. Бірюкова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Є. Курінного, Р. Мельника та ін.) присвячені генезису та інституалізації адміністративного права, еволюції його предмета та системи. Праці російських адміністративістів зосереджені на проблемах модернізації адміністративного права від «покарання» до «регулюючого забезпечення», переорієнтації адміністративно-правових методів управління, на необхідності оновлення підходу до предмету адміністративного права (дослідження А. Багандова, Б. Габричидзе, С. Запольського, М. Лапіна, М. Коніна, А. Кузнецова, П. Кононова, А. Околова, Ю. Тихомирова, О. Чураєва, А. Чернявського та ін.), що в свою чергу, на думку вчених, дозволить поступово перейти до нового, демократичного та цивілізованого бачення сучасного адміністративного права [4, с. 5; 5, с. 31]. Серед дослідників з далекого зарубіжжя питання системи адміністративного права, динаміки державного управління в умовах глобалізації та інформатизації суспільств, концепцію збільшення обсягу локального регулювання розробляють Р. Драго, Е. Шмідт-Ассманн, Ю. Хабермас та ін.

Важко переорієнтувати функціональне призначення адміністративного права для ефективного забезпечення прав людини. Адже, як слушно зауважує В. Галушка сучасне адміністративне право України увібрало в себе кращі надбання вітчизняної та світової адміністративно-правової думки та виходить із концепції пріоритету законних публічних прав і свобод людини та громадянина [6, с. 20].

Кожне суспільне явище, у тому числі й адміністративне право, виникає не на порожньому місці. У його багажі міститься багатотисячолітня історія розвитку, що пов'язується із трьома видами публічної діяльності (камеральною, поліцейською і такою, що обмежує вільний розсуд адміністрації у її стосунках з людиною), кожний із яких мав різні передумови виникнення і паралельно існував на тривалі відрізки історії, віддзеркалюючи етапи розвитку держави та пануючу ідеологію, породжуючи нові властивості стосунків людини з владою, обумовлюючи пріоритетність певної функції адміністративного права.

Так, камералістичний етап розвитку адміністративного права характеризується управлінськими рекомендаціями із задоволення фінансово-майнових потреб. Камералістика передусім забезпечувала раціональне управління державним майном, його ефективним використанням. Єдиною підставою рішень і дій у сфері камерального господарювання була воля власника, що фіксувалась в актах правителя, рішеннях церкви, правових аналогіях, прецедентах, традиціях. Як відзначає Є. Курінний процеси кількісного

і якісного зростання управлінських норм, їх систематизація та об'єднання в окрему галузь права пов'язуються з періодом бурхливого зародження й розвитку відносин капіталізму протягом XVII–XIX століть. Поряд із впровадженням нових економічних стосунків формувалися нові державні інституції виконавчо-розпорядчої компетенції (уряди, міністерства, генерал-губернаторства, національні банки тощо), керівництво яких поступово зосереджувало у своїх руках реальну владу в державі. Заміна феодальної суспільно-економічної формації на капіталістичну призвела до інтенсифікації соціальних процесів: суттєво зросло міське населення, змінилася соціальна структура суспільства, поступово впроваджувались нові елементи у схемі державно-владного механізму, які більш відповідали потребам того часу і сприяли подальшій модифікації функцій державного управління [7, с. 16]. Зважаючи на зазначене – домінуючою функцією адміністративного права початку XVII–XIX ст. була регулятивна функція, особливостями якої є встановлення позитивних правил поведінки, стабілізація та упорядкування суспільних відносин, координація взаємодії суб'єктів права.

Т. Коломоєць, В. Колпаков, досліджуючи генезис та інституалізацію адміністративного права, зазначають, що другим видом суспільної діяльності, яка вплинула на формування адміністративного права (логічно припустити, що в тому числі обумовило і його функціональне призначення), є поліцейська діяльність. Адміністративна децентралізація, детальна регламентація суспільного життя (поліцейські регламенти, едикти, ордонанси, укази) забезпечували тотальне підкорення державним інтересам усіх складових суспільної системи. З цією метою юридичний інструментарій спрямовується на втілення жорстких примусових заходів за невиконання будь-якої поліцейської вимоги. Каральний ефект поліцейського примусу значною мірою посилюється тим, що сфера застосування поліцейського права має своєрідний імунітет від судового контролю. Характерними рисами такої держави є урядова опіка, втручання органів управління в усі сфери життя, нехтування інтересами людини, розгалуженість бюрократичного апарату і його закритість [3, с. 118-119]. Надаючи характеристику поліцейському праву А. Слістратов зазначав, що поліцейська опіка поширюється на всі сфери життя людини. Поліція визначає, що людині одягати, як жити, а головне – як думати і висловлювати свої думки [8]. Базовою настановою ідеології поліцейського права була наступна – кожна людина має вчиняти такі діяння, на які отримано дозвіл відповідного начальника [3, с. 123]. Для поліцейської держави людина була безособовим об'єктом для своїх заходів, зміст яких нічим не відрізнявся від змісту тих заходів, які застосовувалися щодо тварин та у разі настання стихійних лих. Роль обивателя у поліцейській державі зводилася лише до підкорення державній владі, яка при цьому сама вирішувала межі та напрямки своєї управлінської діяльності [9, с. 15].

У кінці XIX – на початку XX ст. прослідковуються тенденції поєднання адміністративного права з державним правом у частині регулювання організації та діяльності державних органів та установ. Розширюється також вузьке тлумачення терміна «поліція» як суто правоохоронної діяльності, а щодо поліцейського права більш чітко окреслюється його охоронна функція. [2, с. 10]. Домінування саме охоронної функції адміністративного права у зазначений період створювало для поліцейської держави можливість нав'язувати суспільству заходи, які для влади вбачалися корисними, адже охорона інтересів пануючого класу за допомогою права займала у суспільстві перше місце (базис поліцейської держави – це усвідомлення необхідності виконувати урядову волю), і тому саме охоронна, а не регулятивна функція була основною.

Третім видом суспільної діяльності, яка вплинула на модифікацію функцій адміністративного права, є діяль-

ність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації у її стосунках з людиною. Такі обмеження є найважливішою ознакою правової держави. Розуміння адміністративного права як інструменту обмеження вільного розсуду адміністрації і захисту громадянина перед адміністрацією в різних країнах припало на різні історичні періоди. В Україні, як зазначає Є. Курінний еволюційний розвиток вітчизняного адміністративного права був фактично згорнутий після подій 1917 року. Радянське адміністративне право стає правом тоталітарної держави, правові відносини в якій будувались за схемою «влада – суспільство», ігноруючи перевірену тривалою суспільною практикою демократичну конструкцію «влада – громадяни». Проста людина майже не мала реальних можливостей впливати на управлінські процеси, була звичайним «гвинтиком» соціального механізму, факт поломки або втрати якого байдуже сприймався державою.[7, с. 19-20].

Склалася парадоксальна ситуація – початкове несприйняття та репресування адміністративного права (1917 та 1928 рр.) із-за його зв'язків з «поліцейським буржуазним правом», стовідсотково реалізувало модель поліцейської держави на теренах СРСР, яке обґрунтовувало підпорядкованість політичній владі усіх сторін життя суспільства і людини, всебічність державного контролю, централізацію управління, тобто основною функцією залишилася охоронна функція, яка взаємопов'язана із погрозою санкцією, з можливістю державного примусу, який в демократичному суспільстві не є пріоритетним методом розв'язання суспільних завдань.

Визнання України незалежною правовою демократичною державою, закріплення на Конституційному рівні положення відповідальності держави перед людиною за свою діяльність обумовили оновлення вітчизняної адміністративно-правової доктрини. Концепція адміністративної реформи в Україні визначила, що основою реформування є зміна взаємовідносин держави і громадянина. У їх новій парадигмі державі відведена функція своєрідного «сервісного центру» з обслуговування інтересів особи, а адміністративному праву – функція юридичного забезпечення такого обслуговування. Нині адміністративне право пододало управлінський догмат у визначенні своєї сутності і розуміється як галузь, яка генетично пов'язана з практикою захисту прав людини юридичними засобами [3, с. 140-141].

У сучасних умовах розвитку українського адміністративного права намітилася стійка доктринальна тенденція до зміни поняття українського адміністративного права і перегляду його змісту в цілому як галузі права. Якщо рані-

ше воно сприймалося виключно як управлінське право, то починаючи з дев'яностих років ХХ ст. його роль, призначення та ідеологія істотно змінилися. Доктринальні галузеві досягнення ХХІ ст. характеризуються кардинальним переглядом сутності, змісту і призначення адміністративного права, переходом від моделі «інтереси держави на першому місці, існування людини для держави» з акцентом на побудову моделі «інтереси людини на першому місці, існування держави для людей», тобто у створенні необхідних умов для реалізації та захисту її прав, свобод і законних інтересів. Ідейним керманічем трансформації сучасного адміністративного права, яке «повернулася обличчям до людини» і в багатьох джерелах конкретизувало конституційну норму про те, що «людина, її права і свободи є найвищою цінністю» є видатний російський професор-адміністративіст Д. Бахрах. Ідеологія «людиноцентризму» або «людиноорієнтована» ідеологія, відповідно до якої держава має «служити» інтересам громадян, тобто діяти заради і в ім'я приватних осіб шляхом всебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у публічній сфері набула поширення в українському адміністративному праві завдяки працям професора В. Авер'янова [10] Ю. Тихомировим звертається увага на необхідність модернізації адміністративного права: від «покарання» до «регулюючого забезпечення», головна ідея зазначеної концепції – акцент на регулятивно-забезпечувальну роль адміністративного права у реалізації функцій держави [4, с. 7].

Таким чином, сучасне оновлення доктринальних підходів щодо предмета адміністративного права, його переорієнтації з управлінських пріоритетів (які, безумовно, зберігають свою значимість) на особистість, її інтереси, обумовлює трансформацію функцій даної галузі права, виділення поряд з основними (власне-юридичними) функціями (регулятивної (регулятивно-забезпечувальної) і охоронної) публічно-сервісної функції, яка буде спрямована на реалізацію інституту адміністративних послуг в рамках адміністративного права, так як незалежно від власного бажання кожен громадянин періодично змушений звертатися за отриманням паспорта або оформленням субсидії, за реєстрацією як суб'єкта підприємницької діяльності або ж для отримання посвідчення водія, дозволом на зберігання і носіння вогнепальної зброї і т.д. Головна ідея законодавчого забезпечення реалізації сервісної функції адміністративного права – реалізація концепції «людиноцентризму» у діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що в свою чергу дозволить реалізувати її як безальтернативний принцип функціонування влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини :тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. – Х. : Право, 2015. – 352 с.
2. Андрійко О.Ф. До питання еволюції адміністративного права та предмета адміністративно-правового регулювання // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини :тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. – Х. : Право, 2015. – 352 с.
3. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К.: Ін Юре, 2014. – 240 с.
4. Тихомиров Ю.А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Ю.А. Тихомиров / Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2015. – № 4. – С. 5-11.
5. Габричидзе Б.Н. Административное право Российской Федерации: учебник / [Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М.]. – М.: Дело и Сервис, 2001. – 624 с. – С. 31.
6. Адміністративне право України: [навчальний посібник]: [у 2-х томах] / [Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін]; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. – Т.1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
7. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 428 с.
8. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – М.: Леман, 1914. – С. 33.
9. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інституту вітчизняного адміністративного права : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ, МВС України. – Х., 2008. – 428 с.
10. Авер'янов В.Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2008. – № 3. – С. 9–14.