

УДК 477(355)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ТА ОХОРОНА: ПОНЯТТЯ ТА СПІВВІДНОШЕННЯ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION AND SECURITY: THE CONCEPT AND RELATION

Кожура Л.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри теорії та історії держави і права*

Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

У науковій статті здійснено аналіз норм національного законодавства, яким урегульовано відносини у сфері адміністративно-правового захисту. Визначено поняття захисту та охорони. Проаналізовано співвідношення категорій «захист» та «охорона», їх особливості.

Ключові слова: захист, охорона, адміністративно-правовий захист, адміністративно-правова охорона, правові гарантії.

В научной статье осуществлен анализ норм национального законодательства, которым урегулированы отношения в сфере административно-правовой защиты. Определено понятие защиты и охраны. Проанализировано соотношение категорий «защита» и «охрана», их особенности.

Ключевые слова: защита, охрана, административно-правовая защита, административно-правовая охрана, правовые гарантии.

In this scientific article analysis of national legislation, which regulate relations in field of administrative remedies. The concept of protection and security. Analyzed relationship category „protection” and „protection”, their features.

Key words: defense, security, administrative and legal protection, administrative and legal protection, legal guarantees.

Актуальність теми. Українське законодавство та наукові праці не містять єдиної точки зору щодо розуміння правової категорії «адміністративно-правовий захист». Досить часто вказане поняття ототожнюється з такими термінами, як «адміністративно-правове забезпечення» чи навіть «адміністративно-правова охорона», а також використовується у вузькому та широкому розумінні з різним змістовним навантаженням. Тому нашим завданням на даному етапі є саме розкриття змісту зазначених категорій та виведення авторського визначення «адміністративно-правовий захист».

Загальні питання дослідження категорій «захист» та «охорона» частково знайшли своє відображення в дослідженнях таких вчених як: М.В. Вітрук, В.В. Галунько, Є.О. Гіда, М.І. Матузов, О.О. Обущак, З.В. Ромовська, Б.Ю. Тихонов та інших.

Вклад основного матеріалу. Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови слово «захист» вживається як синонім термінів «захищати», «захистити», «захищатися», «захиститися». Слово ж «захистити» означає обороняти чи охороняти кого-небудь від нападу чи замаху [1, с. 780].

Словник С.І. Ожегова трактує слово «захист» як те, що слугує обороною. Єдність у розумінні «захисту» і «охорони» витікає з пояснення змісту слова «захищати», що відповідно до С.І. Ожегова означає охорону, спрямовану на захист від замахів, від ворожих дій та небезпеки [2, с. 196]. Отже, як випливає із вищенаведеного, в обох випадках вказані терміни за змістом є значно тотожними. Саме тому один із підходів до визначення понять «охорона» і «захист», що дискутується серед науковців-юристів, ґрунтується на їх тотожності та синонімічності.

Так, про тотожність понять «охорона» і «захист» говорив Л.Д. Воєводін, зазначаючи, що охорона основних прав громадян полягає не тільки в їх захисті від можливих порушень, а й у забезпеченні умов та засобів для фактичного користування ними кожним громадянином. Під категорією «охорона» він розуміє як охорону, так і захист прав і свобод [3, с. 61].

Вказана позиція бачиться нами спірною, оскільки, на нашу думку, охорона прав включає ряд заходів, які вживаються до моменту порушення прав та інтересів особи. Це заходи і по запобіганню порушення, і по недопущенню та усуненню причин і

умов, що сприяють їх вчиненню. А захист включає безпосередньо заходи, які вживають компетентні органи державної влади, після встановлення факту порушення прав та законних інтересів осіб.

С.С. Алексєєв під поняттям «захист прав» розумів державно-примусову діяльність, спрямовану на реалізацію «відновлювальних» завдань – на поновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов'язку [4, с. 51].

М.В. Вітрук також зазначав, що поняття «охорона» та «захист» поєднані та пов'язані. Проте охорону прав він розглядає як діяльність, спрямовану на усунення перешкод у реалізації прав та обов'язків, на боротьбу з невиконанням обов'язків і зловживаннями правами, на профілактику і попередження порушень прав та обов'язків, а захист пов'язує із невиконанням обов'язку або зловживанням правом, та виникненням перешкод для їх здійснення чи існування суперечки про наявність самого права або обов'язку [5, с. 54].

До науковців, які розмежовують терміни «охорона» та «захист», належать М.І. Матузов та Є.О. Гіда. Так, охорона та захист прав та інтересів, на думку М.І. Матузова, – не одне і те ж, оскільки охороняються вони постійно, а захищаються тільки у випадку порушення. Захист – це лише момент охорони та одна із її форм [6, с. 44].

Є.О. Гіда вважає, що охорона включає заходи, які застосовуються до моменту порушення прав людини, а захист – після вчинення правопорушення [7, с. 759].

На нашу думку, захист прав повинен забезпечувати реальну можливість для уповноваженої особи реалізовувати свої права. Таку можливість гарантують виключно органи публічної адміністрації, застосовуючи спеціальні юридичні засоби.

О.О. Обушак зазначає, що «охорона» є більш широким поняттям, ніж «захист». Вона являє собою сукупність заходів, спрямованих на забезпечення нормальної реалізації прав, а також на захист прав у випадку їх порушення або оспорування через конкретні засоби державного впливу, які існують переважно в правовій формі і можуть проявлятися або через встановлення правових норм, або через їх, насамперед, позитивне застосування.

Якщо ж розглядати поняття «захист», то слід зазначити, що воно пов'язане не з стандартною реалізацією прав, а лише з конкретним правопорушенням або оспоруванням прав, тобто під «захистом» розуміється передбачена законодавством діяльність відповідних публічних органів щодо поновлення порушеного права, припинення таких порушень, а також створення необхідних умов для притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у вчиненні протиправних дій, внаслідок яких було завдано шкоди правам та законним інтересам суб'єктів.

Таким чином, поняття «охорона» і «захист» співвідносяться, як ціле й частина [8, с. 75–86].

К.Г. Булатов визнавав основоположною характеристикою єдиної державної влади відносно «влади-підпорядкування», в результаті чого

державна влада здійснює специфічну політичну функцію щодо захисту фізичних і юридичних осіб. Досліджуючи правозастосовну діяльність органів виконавчої влади, він методологічно буде тричленний ланцюжок адміністративно-правового захисту фізичних і юридичних осіб, до складу якого входять: публічна адміністрація, що перебуває в центрі та імперативно-владно пов'язує між собою два об'єкти публічного управління з різними властивостями (перший – законслухняна особа, яка потребує захисту; другий – особа, яка протиправно посягає на законні права та інтереси першої) [9, с. 36].

Таким чином, термін «охорона» можна розуміти, як безпосередній правовий захист соціальних інтересів громадян соціальних груп усього суспільства, так і стимулювання таких соціальних дій, які б мали наслідком зміцнення існуючих суспільних відносин та нейтралізація тих соціальних тенденцій, що їм загрожують.

В.В. Галунько також вважає адміністративно-правову охорону більш широким поняттям порівняно з адміністративно-правовим захистом [10, с. 247], зазначаючи, що адміністративно-правова охорона у вузькому розумінні – це позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на попередження правопорушень, усунення перешкод, що здійснюється публічною адміністрацією з метою забезпечення публічних прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

Адміністративно-правовий захист він розуміє як динамічні (активні) дії публічної адміністрації, спрямовані на відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення перешкод щодо їх здійснення засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності [10, с. 247].

Проте ми не можемо повністю погодитись із вказаною позицією, оскільки охорону не можна назвати позитивним статичним станом адміністративного права. Неоднозначною для розуміння бачиться також авторська категорія «засоби адміністративного права», оскільки відомо про категорію «юридичні засоби», як інституційне явище правової сфери, що складається з широкого ряду правових інструментів: норм права, прав, обов'язків, правовідносин, юридичних фактів, заходів заохочення, пільг, заборон тощо, які є регуляторами суспільних відносин [11, с. 149–150].

В.А. Новосолов розглядав «охорону» через призму того, що вона передбачає як попередження порушень прав і свобод, так і їх захист. Вчений стверджував, що поняття «захист» є вужчим, порівняно з поняттям «охорона», та є його складовою [12, с. 7–9].

Г.П. Ареф'єв погоджувався з Б.Ю. Тихоновим і вважав, що охорону та захист плутати не можна,

оскільки вони відрізняються сутністю, змістом, структурою та формою їх здійснення [13, с. 70].

Ми підтримуємо наведену точку зору, проте хочемо додати, що і методи вказаних явищ є різними. У випадку охорони прав застосовується метод переконання, коли ж права особи порушені і необхідний захист – застосовується метод примусу.

М.І. Бару доводив, що до поняття «захист» входить не лише сукупність прав та обов'язків, якими наділена кожна особа відповідно до норм права, діючих у державі, а й забезпечення цих прав на основі гарантій, встановлених законодавством [14, с. 26].

В.В. Назаров стверджував, що поняття «охорона» та «захист» перебувають в одній площині, оскільки вони мають єдиний критерій виміру – права та свободи людини і громадянина [15, с. 385–391].

Ю.Ф. Кравченко визначав правовий захист, як діяльність держави в особі її органів представницької, виконавчої та судової влади, організацій, установ та посадових осіб по забезпеченню процесу реалізації особою своїх прав на користування матеріальними, політичними, соціальними та духовними благами [16, с. 13].

З.В. Ромовська говорить про взаємообумовленість категорій «охорона» та «захист», проте повністю тотожними їх не вважає. На її думку, правова охорона містить в собі систему різноманітних юридичних заходів із метою вберегти право від можливого порушення. Таким чином, можливість захисту суб'єктивного права і конкретне здійснення захисту є одним із засобів правової охорони. Суть правового захисту полягає у тому, що він є реалізацією обраного правозастосовним органом заходом державного примусу. Своїм конкретним застосуванням примусові заходи припиняють порушення суб'єктивного права, забезпечують необхідні умови для його здійснення, поновлюють порушене право або тим чи іншим способом усувають наслідки його порушення [17 с. 11–13].

Існує також точка зору, відповідно до якої під охороною розуміються превентивні та профілактичні заходи, які здійснюються державними органами з метою попередження порушень прав громадян, а також усунення різних перешкод для реалізації цих прав. Охорона – система державних і громадських заходів організаційно-правового характеру; це обов'язок держави по забезпеченню прав та свобод громадянина шляхом здійснення превентивних заходів [18, с. 196].

Захист – це спосіб відновлення громадянином свого адміністративно-правового статусу, якому кореспондує обов'язок держави поновити порушене право. Під захистом мається на увазі примусовий (по відношенню до зобов'язаної особи) спосіб здійснення порушеного права з метою його поновлення. Захист охоплює заходи, які застосовуються для поновлення порушеного права [19, с. 69]. Захист – це заходи матеріально-правового та процесуально-правового характеру; він відображає юридично-закріплену можливість правомочної особи

використати спеціальні засоби правозахисного характеру [20, с. 196].

Аналіз позицій провідних науковців щодо сутності та співвідношення категорій «охорона прав» та «захист прав» дозволяє стверджувати, що дані категорії є багатоаспектними та неоднозначними щодо змістовного навантаження. Саме тому вважаємо, що вищевказані наукові позиції для більш детального дослідження необхідно розмежовувати на декілька груп (відповідно до змісту, який у них вкладається).

Перша група науковців, до якої входять, наприклад, Л.Д. Воеводін та М.В. Вітрук, дотримувались думки щодо тотожності вказаних понять, вважаючи «захист» «охороною» у вузькому розумінні.

На противагу їм виступили науковці з другої групи – М.І. Матузов та О.Є. Гіда, які розмежували вказані вище категорії та вважали, що охорона включає заходи, що застосовуються до моменту прав людини, а захист – це лише момент охорони, який вступає в силу після вчинення правопорушення.

Третя група науковців, з чіткими висновками ми погоджуємося, та до якої входять такі представники, як К.Г. Булатов, А.С. Васильєв, В.А. Новосьолов, О.О. Обушак, Б.Ю. Тихонов та інші, розглядають охорону, як більш широке поняття, порівняно з правовим захистом, та називають захист її складовою.

Виходячи з вищевказаного, ми базуємося саме на висновках науковців останньої названої групи і розуміємо охорону – як превентивну, запобіжну діяльність організаційно-правового характеру з метою недопущення порушення прав; захист – як діяльність, що знаходить свій прояв у застосуванні юридичних засобів щодо порушених прав осіб.

Вважаємо, що особливості адміністративно-правового захисту такі: проявляється лише у правовій формі діяльності, а не в будь-якій іншій діяльності органів публічної адміністрації; вступає в силу з моменту набуття чинності нормативно-правового акта, який гарантує правовий статус особи; регулює відносини, які пов'язані зі здійсненням прав та виконанням обов'язків, адже останні – невід'ємна складова правового статусу особи; обов'язково підкріплений юридичними гарантіями, що встановлені державою та відображені у нормах права.

Висновки. Отже, на нашу думку, під категорією «адміністративно-правовий захист» слід розуміти організаційно-правову діяльність органів публічної адміністрації, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, підкріплена системою правових гарантій; сутністю якої є забезпечення та захист за допомогою правових засобів прав осіб від протиправних діянь з притягненням правопорушників до юридичної відповідальності.

З аналізу викладеного вище можна зробити висновки, що об'єктом адміністративно-правового захисту виступають порушені законні права, свободи та інтереси осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [голов. ред. В.Т.Бусел, редактори&лексикографи: В.Т. Бусел, М.Д. Василюк&Дерибас, О.В. Дмитрієв, Г.В. Латник, Г.В. Степенко]. – К.: Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. – Русский язык, 1984. – 797 с.
3. Воеводин Л.Д. Система конституционных прав и свобод советских граждан, юридические условия и средства их обеспечения и охраны / Л.Д. Воеводин // Юридические гарантии конституционных прав и свобод в социалистическом обществе. – М.: Изд-во МГУ, 1987. – 343 с.
4. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 томах. – Т. 1. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – 361 с.
5. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР / Н.В. Витрук. – М.: Юрид. лит., 1985. – 176 с.
6. Матузов Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 293 с.
7. Гіда Є.О. Права людини (охорона і захист) / Є.О. Гіда // Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. – К.: Ін Юре, 2005. – Т. 2. Права людини у контексті поліцейської діяльності. – 759 с.
8. Обушак О.О., Обушак С.А. Адміністративне регулювання у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності / О.О. Обушак, С.А. Обушак // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Збірник наукових праць. – Вип. 36 – 3. – 2009. – С. 75–86.
9. Булатов К.Г. Административно-правовая защита физических и юридических лиц в Российской Федерации: Автореферат на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.02 – «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право / К.Г. Булатов; Российская академия государственной службы при Президенте РФ. – М., 1998. – 43 с. – Библиогр. : С. 41–43.
10. Галунько В.В. Адміністративне право України: [навчальний посібник] : [у 2-х томах] / [В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.]; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
11. Шунди́ков К.В. Юридические средства реализации правовой политики / К.В. Шунди́ков // Правоведение. – 1997. – № 4. – С. 149–150.
12. Новоселов В.А. Способы защиты прав, свобод, гарантированных Конституцией СССР / В.А. Новоселов // Сов. юстиция. – 1979. – № 18. – С. 7–9.
13. Тихонов Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита : автореф. дис. ... на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.07.01 – «Теория и история государства и права» / Б.Ю. Тихонов. – М., 1972. – 16 с.
14. Арефьев Г.П. Некоторые вопросы понятия охраны субъективных прав / Г.П. Арефьев // Проблемы защиты субъективных прав и советское гражданское судопроизводство. – Ярославль. – 1981. – 168 с.
15. Бару М.И. Личность в социалистическом правовом государстве / М.И. Бару // Сов. государство и право. – 1989. – № 10. – С. 26–29.
16. Назаров В.В. Особливості механізму захисту прав людини у кримінальному провадженні / В.В. Назаров // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 385–391.
17. Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми реформування ОВС України (організаційно-правові питання): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Кравченко Ю.Ф. – Х., 1998. – 19 с.
18. Ромовська З.В. Особисті немайнові права фізичних осіб / З.В. Ромовська // Українське право. – 1997. – № 1(6), – С. 11–13.
19. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: Монограф. / Кол. авт.; За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Д.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
20. Європейський суд з прав людини: організація, процедура, правила звернення / Міністерство юстиції України. – К.: Юстиція, 2000. – 150 с.