

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

A CONCEPT AND MAINTENANCE OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF PUBLIC GOVERNMENT BODIES ARE IN RELATION TO PROVIDING OF RIGHTS AND FREEDOMS PERSONS WITH DISABILITY

Кондратенко В.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри галузевого права*

*Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка*

У статті окреслені особливості співвідношення правових категорій «адміністративна діяльність» і «державне управління». Розглянуто окремі напрями діяльності органів публічної влади щодо реалізації правозахисного механізму держави. Розкрито зміст адміністративної діяльності органів публічної влади у сфері забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Ключові слова: адміністративна діяльність, державне управління, забезпечення прав і свобод, органи публічної влади, особи з інвалідністю.

В статье очерчены особенности соотношения правовых категорий «административная деятельность» и «государственное управление». Рассмотрены отдельные направления деятельности органов публичной власти относительно реализации правозащитного механизма государства. Раскрыто содержание административной деятельности органов публичной власти в сфере обеспечения прав и свобод лиц с инвалидностью.

Ключевые слова: административная деятельность, государственное управление, обеспечение прав и свобод, органы публичной власти, лица с инвалидностью.

In the article the outlined features of correlation of legal categories “administrative activity” and “state administration”. Separate directions of activity of public government bodies are considered in relation to realization of mechanism of the state. Maintenance of administrative activity of public government bodies is exposed in the field of providing of rights and freedoms of persons with disability.

Key words: administrative activity, state administration, providing of rights and freedoms, public government, persons, with disability.

Постановка проблеми. Реалізація положень Конституції України та Концепції адміністративно-правової реформи в Україні зумовила формування нового адміністративно-правового статусу органів публічної влади, форм і методів їхньої діяльності. Такі об'єктивні зміни визначені засадами розподілу влади, а отже, розширенням адміністративних повноважень публічної влади. Більшість завдань досліджуваних органів реалізують у процесі адміністративної діяльності під час виконання адміністративного законодавства, застосування адміністративно-правових засобів впливу на організацію діяльності посадових і службових осіб із забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Різноманіття завдань і функцій органів державної влади й органів місцевого самоврядування обумовлює використання різних форм їхньої діяльності, які зазначені в законах та інших нормативно-правових актах, що регламентують діяльність суб'єктів владних повноважень. Дотепер серед науковців ведуться дискусії щодо визначення напрямку діяльності таких органів, а саме: «державно-управлінська діяльність», «адміністративна діяльність», «адміністративно-правове регулювання діяльності». Отже, з'ясування правового змісту адміністративної діяльності органів публічної влади сприятиме створенню оптимальних і належних умов реалізації та

захисту прав і свобод осіб з інвалідністю в суспільстві з боку держави.

Стан опрацювання. Правовий аналіз окремих актуальних питань щодо адміністративно-правового забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю, а також відповідної практичної діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування здійснювали багато вітчизняних фахівців, а саме: В.С. Венедіктов, А.М. Куца, О.Й. Лесько, Д.М. Лук'янець, Н.М. Митіна, О.В. Паровишник, С.В. Пасічніченко, А.А. Пухтецька, Є.Ю. Соболю, А.Л. Терещенко, Л.П. Шумна, М.В. Чічань та ін.

Метою статті є формулювання поняття та визначення змісту адміністративної діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю.

Виклад основного матеріалу. Поняття «адміністративна діяльність» здебільшого розглядається науковцями як діяльність правоохоронних органів, врегульована нормами адміністративного права, їх виконавчо-владна діяльність. Найбільш прийнятним, на думку науковців, є визначення адміністративної діяльності органів внутрішніх справ як врегульованої нормами адміністративного права організаційно-управлінської та виконавчо-владної діяльності, спрямованої на гарантування особистої

безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів, прав та інтересів юридичних осіб, громадського порядку, громадської безпеки, а також на боротьбу з правопорушеннями [1, с. 5]. За такого підходу адміністративна діяльність зводиться до виконавчо-владної діяльності відповідних державних органів, що спрямована на захист прав і свобод громадян. Незрозумілою залишається спрямованість наукових поглядів на використання саме такого термінологічного підходу до правоохоронних органів.

Щодо зазначеного Д.П. Калайнов підкреслює, що адміністративний напрям діяльності ототожнюється з поліцейською діяльністю, яка починає проявлятися тоді, коли завдання забезпечення дотримання норм суспільної поведінки виходить з-під контролю законслухняних громадян суспільства й переадресується тим його членам, які уповноважені в результаті розподілу соціальних трудових обов'язків виконувати таку функцію й діяти від імені самого суспільства. Реалізація такого виду діяльності відбувається в разі запобігання порушенню деяких правил і норм суспільства, за необхідності примусового втручання й застосування сили. Таке тлумачення більш притаманне державам із тоталітарним режимом, пріоритетність сучасного напрямку діяльності повинна полягати в ефективності забезпечення прав і свобод особи [2, с. 31].

Поряд із зазначеною позицією щодо поліцейської спрямованості діяльності органів державної влади Д.В. Голобородько висловлює думку, що адміністративна діяльність – державне управління у вузькому значенні, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях. Таке розуміння адміністративної діяльності враховує лише її управлінський характер, а тому не в повному обсязі, і головне, не досить точно відображає призначення такого виду діяльності [3, с. 48].

Розглянемо тлумачення терміна «адміністративна діяльність», де адміністрація (від лат. *administratio* – управління) – інституція, яка здійснює адміністративні функції в різних сферах суспільного життя [4, с. 75]. На переконання Н.Р. Нижник і С.П. Мосова, діяльність є системою з численними та різноманітними функціональними і матеріальними компонентами та зв'язками між ними. Отже, внутрішній зміст категорії «діяльність» охоплює складові компоненти системи, до яких відносять процес, структуру та ін. [5, с. 152–154].

У наукових працях поняття адміністративної діяльності здебільшого ототожнюється з державним управлінням. Так, Д.В. Приймаченко зазначає, що адміністративна діяльність є різновидом державно-владної діяльності органів виконавчої влади і охоплює широке коло суспільних відносин, що складаються як усередині самої системи органів державної влади, так і за її межами [6, с. 189]. Існування такої позиції можна пояснити, по-перше, тим, що адміністративна діяльність є лише окремим підвидом державно-владної діяльності; по-друге, наявністю внутрішньосистемної та зовнішньосистемної діяль-

ності, спрямованої на врегулювання організаційних питань усередині відповідних структурних відділів щодо реалізації та захисту прав інвалідів.

В.Б. Авер'янов наголошував, що не всі дії органів виконавчої влади є власне управлінськими, але головним, профільним напрямом є власне управлінська діяльність, тобто державне управління як особливий вид діяльності держави [7, с. 255]. В.М. Бевзенко зазначає, що діяльність суб'єктів владних повноважень набагато ширша за управлінську й полягає у вчиненні багатьох інших владних чи публічних дій – таких, як укладання адміністративних договорів, проведення роз'яснювальної роботи, здійснення державного регулювання тощо [8, с. 63]. Ці напрями діяльності, що виходять за межі управлінських, суттєво впливають на реалізацію та захист прав і свобод інвалідів, а тому потребують розгляду без звуження предмета дослідження.

Ототожнення адміністративної діяльності з державним управлінням деякі науковці спростовують через визначення спільних і відмінних ознак державного управління та державної виконавчої влади, виокремлення напрямів діяльності, яка здійснюється поза межами діяльності органів виконавчої влади. Узагальнюючи, варто зазначити, що державне управління є більш широкою категорією, ніж виконавча влада, оскільки остання походить від державного управління, а ефективність її діяльності залежить від рівня організації державного управління. Водночас як державне управління може реалізуватися у межах діяльності не лише органів виконавчої влади, так і виконавча влада може реалізуватися не через державне управління [9, с. 59].

Окрім того, у сучасній адміністративно-правовій доктрині дедалі частіше простежується тенденція до скорочення вживання терміна «державне управління» і, навпаки, активного запровадження терміна «публічне управління». Водночас відбувається небезпідставне акцентування уваги науковців на впровадженні публічного адміністрування, а оновлення підходів до діяльності суб'єктів публічної влади, спрямованої на реалізацію публічної влади та виконання чинного законодавства в публічних інтересах, де публічність тлумачиться як спільна, доступна для всіх, яка слугує всім, поєднує в собі державну національну та самоврядну територіальну відкритість.

Публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади, серед підвидів якого Р.С. Мельник виокремлює сприяльне, забезпечувальне, виконавче, розпорядче, делеговане публічне управління. Пріоритетною метою таких різновидів публічного управління є сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод і законних інтересів [10, с. 9–11]. Така діяльність, насамперед, передбачає делегування окремих повноважень органам місцевого самоврядування, громадським організаціям інвалідів, ухвалення підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію та захист прав і свобод інвалідів, соці-

альні виплати інвалідам, надання пільг, відновлення та переобладнання транспортної інфраструктури з урахуванням особливих потреб інвалідів, створення доступу до соціальної інфраструктури, забезпечення рівних можливостей у контексті європейської формули: права та свободи людини дорівнюють рівним можливостям реалізації прав і свобод інвалідів з урахуванням їх особливих потреб.

Отже, погляди науковців щодо ототожнення адміністративної діяльності публічної влади з державним управлінням фактично збігаються з радянським підходом до адміністративного права, яке переважно характеризувалося як управлінське право, тобто як засіб владноорганізуючого впливу держави на суспільні відносини і процеси, та юрисдикційне право, що забезпечувало застосування у відносинах із громадянами адміністративної відповідальності й адміністративного примусу.

Проте суттєві реформи системи публічних органів державної влади та модифікація напрямів їхньої діяльності, створення умов для побудови демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав і свобод інвалідів визначили пріоритетність формування нової адміністративно-правової доктрини, побудованої на засадах людиноцентристської ідеології. Причому перевага трансформації адміністративного права повинна надаватися її неуправлінській спрямованості, яка охоплює взаємовідносини між публічною адміністрацією й інвалідами. Таку неуправлінську складову частину предмета адміністративного права, як зазначав В.Б. Авер'янов, доцільно визначити як «публічно-сервісну» [11, с. 77], яка буде пріоритетним складником публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації, поряд з управлінською, де, окрім диспозитивного принципу, повинен мати рівне, а в деяких напрямках пріоритетне значення адміністративно-правовий метод.

Ідеться про те, що концептуальні засади нової ролі адміністративного права, які служать інтересам людини, не заперечують його спрямованості на регулювання управлінських відносин. Навпаки, управлінська спрямованість зберігається, водночас регулювання відносин між публічною адміністрацією та фізичними особами набуває нового змісту. Оптимізація державного управління та правове регулювання спрямовані в кінцевому підсумку на забезпечення інтересів людини.

Сьогодні головними характеристиками в розумінні адміністративного права мають стати не управлінські, а такі нові функції, як правозабезпечувальна, що пов'язана із забезпеченням прав і свобод людини, а

також правозахисна – пов'язана із захистом порушених прав. Вони найбільш повно відтворюють суспільне призначення адміністративного права в контексті адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо реалізації та захисту прав і свобод інвалідів. Зважаючи на практичну спрямованість таких функцій адміністративного права, пріоритетним напрямом діяльності публічної адміністрації варто визначити не тільки закріплення прав і свобод інвалідів, а й забезпечення їх реалізації та створення належного захисту у випадках їх порушення. Тільки з урахуванням таких аспектів стає більш зрозумілою конституційна дефініція: «Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [12].

Варто зауважити, що закріплення сьогодні прав і свобод осіб з інвалідністю в нормативно-правових актах, їх перелік і зміст, належна реалізація прав і свобод щодо рівності й недискримінації, доступності, права на життя, рівності перед законом, доступу до правосуддя, свободи від катувань і жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки та покарання, свободи від експлуатації, насилля та наруги, свободи пересування, адаптації та реабілітації тощо ще не означає, що особа з інвалідністю може реально скористатися такими правами і свободами, тобто що вони фактично можуть бути реалізовані публічною владою.

Висновки. З урахуванням вищезазначеного варто зробити висновки, що адміністративну діяльність органів публічної влади щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю варто розуміти як врегульовану нормами адміністративного законодавства владно-організуючу та владно-розпорядчу діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування, яка базується на людиноцентристській гуманістично орієнтованій ідеології та спрямована на утвердження, забезпечення і реалізацію прав і свобод людей із системними фізичними, психічними чи сенсорними порушеннями організму.

Адміністративна діяльність у частині забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю здійснюється через конкретні дії посадових і службових осіб публічної влади. Вчинення відповідних дій і ухвалення управлінських рішень здійснюється в межах їхньої компетенції та відповідає формам і методам адміністративної діяльності публічної влади, а також у системі організаційних заходів, які провадяться публічною владою для створення умов щодо реалізації та захисту прав і свобод вказаної категорії осіб за їхньою індивідуальною заявою або ініціативою суб'єкта владних повноважень у частині надання адміністративних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : [навчальний посібник] / за заг. ред. Є.М. Моїсєєва. – К. : Вид-во ТОВ, 2010. – 428 с.
2. Калаянов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.П. Калаянов ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2010. – 455 с.
3. Голобородько Д.В. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ щодо протидії нелегальній міграції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.Д. Голобородько ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 221 с.

4. Юридична енциклопедія / за ред. Ю.С. Шемшученка та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А – Г. – 672 с.
5. Нижник Н.Р. Теоретичні аспекти державного управління : [монографія] / Н.Р. Нижник, С.П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 248 с.
6. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. В. Приймаченко ; Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2007. – 477 с.
7. Адміністративне право України : Академічний курс : [підручник] : у 2-х т. : / за ред. В.Б. Авер'янов та ін. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2007. – Т. 1. Загальна частина. – 584 с.
8. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України : дис. ... д. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.М. Бевзенко ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2010. – 394 с.
9. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – вид. 3-тє, перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.
10. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації / Р.С. Мельник // Адміністративне право і процес. – № 1 (3). – 2013. – С. 8–14.
11. Авер'янов В.Б. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади : питання теорії та практика реалізації / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2010. – № 3. – С. 72–79.
12. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.