

УДК 342.951:351.74
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).202](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).202)

О. М. Правоторова
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності
Херсонського державного університету*

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

Прагнення нашої країни досягти європейського правового, економічного та суспільного рівня постійно вимагає від законодавця повномасштабного реформування правової системи з урахуванням принципів і стандартів, що закріпилися та є дієвими на загальноєвропейському просторі. У процесі проведення реформ в державному управлінні обов'язковим є врахування міжнародних та європейських стандартів, а також залучення позитивного досвіду судочинства іноземних держав. Дотримання правових стандартів є передумовою для інтеграції України в європейський правовий простір.

Актуальність обраної нами дослідження виявляється ще в тому, що в ст. 3 Конституції України зазначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3) [1]. Задекларувавши права і свободи людини як найвищу соціальну цінність, Конституція України приєдналася до європейського і світового бачення з цього твердження, закріпивши його як обов'язкове для держави, а також для кожного з учасників суспільних відносин зокрема.

Якбачимо, саме конституційний принцип здійснення та охорони прав і свобод людини та громадянина в позитивному аспекті обмежує діяльність держави, тим самим прописуючи певні юридичні рамки дії для органів публічної влади та посадових осіб. Отже, діє відповідний механізм, ланки якого виконують прописані правові завдання та способи для реалізації та регулювання суспільних відносин відповідно до досліджуваної нами тематики. Одним із способів реалізації цих механізмів та виконання поставлених державою завдань є нормативно-правове регулювання суспільних відносин щодо адміністративно-правової охорони саме з урахуванням та допомогою регулятивних та охоронних норм адміністративного права.

Адміністративно-правова охорона складається з таких суспільно-важливих складників: попередження правопорушень; профілактика злочинності; відновлення прав та свобод, а також законних

інтересів фізичних та юридичних осіб, що здійснюється за допомогою норм адміністративного права, включаючи застосування адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності; усунення перешкод для реалізації прав та законних інтересів; визнання та спір щодо відновлення порушених прав суб'єктів публічного адміністрування; встановлення санкцій за порушення досліджуваних норм; опосередковане та спрямоване застосування юридичних санкцій до порушника норм права.

Таким чином, з огляду на реалії сьогодення висвітлені нами вище складники адміністративно-правової охорони є насправді болючими питаннями, які щоденно на практиці постають практично перед усіма урядами західноєвропейських країн і потребують постійного негайного вирішення з урахуванням наявної ситуації. Для національного законодавства відповідний досвід корисний із точки зору можливості запровадження апробованих механізмів діяльності публічної адміністрації та безпосереднього подальшого запровадження сучасних вимог і стандартів у галузі адміністративно-правової охорони.

Саме нині проблема прав людини вийшла далеко за межі окремої держави, щодня виникає необхідність у створенні універсальних міжнародно-правових стандартів, які також визнаються як основні права людини. Ці стандарти відображені у визначеній кількості важливих міжнародно-правових актів, що встановили загальнолюдські стандарти прав та інтересів особи, визначивши ту межу, за яку держава не може виходити.

Міжнародні стандарти у сфері прав людини розвивалися та приймалися не протягом одного дня, проте нині всі вони є дієвими, потрібними та поступово склалися в певну ієрархію і потребують ратифікації нашою державою. Спочатку були закріплені лише парламентські й політичні права, потім – економічні та соціальні.

У статті на основі чинного законодавства та поглядів із цієї проблематики вчених у галузі адміністративного права досліджуються міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони.

Багато вчених із різних галузей права розглядали у своїх працях ті чи інші аспекти правової охорони взагалі, а також адміністративно-правової охорони зокрема. Також деякою мірою їх

цікавили питання міжнародних стандартів адміністративно-правової охорони. Але вони, як правило, зазначали про необхідність реформування правової бази, створення нових засобів щодо адміністративно-правової охорони саме своєї суспільної цінності (право власності – В. Галунько, право інтелектуальної власності – Є. Юркова, право на підприємницьку діяльність – С. Сідак, атмосферне повітря – С. Ворущило, тваринний світ – В. Книш, громадський порядок – М. Лошицький, В. Цикалевич, право на комп'ютерні програми – Р. Саунін та ін., цей перелік можна ще досить довго продовжувати). Проте дієва теорія адміністративно-правової охорони, міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони, її новітня модель, сучасне концептуальне бачення до цього часу не отримали свого наукового втілення.

Провідне місце у визначенні напрямів розвитку сфери адміністративно-правової охорони в країнах-учасницях ЄС посідає адміністрація або ж законодавчо визначене профільне міністерство, що відповідає за політику, розвиток, планування та координацію системи адміністративно-правової охорони. До функцій профільного міністерства, як головної організації в системі адміністративно-правової охорони, належать: розвиток національної політики щодо адміністративно-правової охорони та забезпечення її системного впровадження; розробка національних законодавчих актів з адміністративно-правової охорони та забезпечення їх відповідності законодавству ЄС і міжнародному законодавству в цій сфері; забезпечення процесів щодо розвитку адміністративно-правової охорони; забезпечення інформування населення та суспільства загалом щодо положень з адміністративно-правової охорони.

В Україні аналогічні функції виконує профільне міністерство за певним напрямом адміністративно-правової охорони певного виду прав. Одним із таких профільних міністерств є Міністерство юстиції та його складник – центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері адміністративно-правової охорони.

Як відомо, до визначення терміна «адміністративна юстиція» нині немає єдиного підходу. Зазначене словосполучення об'єднує в собі два поняття: «administratio» та «justitia». У перекладі з латини administratio означає «управління», «завідування», «керівництво», justitia – «справедливість», «правосуддя», «судове відомство» [2, с. 115].

Проте, як зазначає в своєму дослідженні В. Нерсисянц, по суті, йдеться про одне й те саме поняття – справедливість, що включає в себе правосуддя (у вихідному значенні – судження по праву, у похідному значенні – судового вирішення спору згідно з правом, справедливою). І за змістом, і за етимологією justitia виходить із поняття права («ius»), що означає наявність у соціальному світі

правового начала і виражає його правильність, імперативність та залежність від нього [3, с. 27].

Саме величезна кількість тлумачень цього терміна в юридичній літературі породила різні варіанти його вжитку. Відповідно, в міжнародному правовому просторі сформувались три основні тенденції в розумінні адміністративної юстиції.

Досліджуючи позиції щодо тлумачення цього терміна як наших науковців, так і міжнародних учених, нижче наведемо три найбільш слушні для нас роз'яснення:

1) особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами [4, с. 47–48]. Розглядаючи цей підхід, розуміємо, що відповідно до нього в поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами. Можна зробити висновок, що наголос зроблено на розумінні досліджуваного поняття як «справедливості». Отже, справедливість у процесі вирішення спорів може бути забезпечена не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг громадян у сфері адміністративної діяльності;

2) самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління – тобто адміністративне судочинство [5, с. 27]. За нашим переконанням, такий підхід французького вченого є більш вузьким, оскільки до поняття адміністративної юстиції зараховано виключно судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою. З позиції саме цього розуміння наголос зроблено на розумінні терміна justitia як «правосуддя», що загалом відображає положення сучасної правової доктрини, яка здійснюється виключно судами;

3) не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство [6, с. 42]. Цей підхід під адміністративною юстицією розуміє не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а лише те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами – окремими судами чи спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів, тобто обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції, до яких потрібно звертатися, щоб відстояти порушені права.

Більш детально систему органів публічної адміністрації щодо адміністративно-правової охорони в зарубіжних країнах розкрито у класифікації, що пропонується в спеціальній літературі. Вона розроблена на основі міжнародних конвенцій,

які регулюють питання адміністративно-правової охорони за відповідним напрямом, формують джерело повноважень для національних органів публічної адміністрації і визначають основні завдання будь-якої системи певного підрозділу.

Отже, існують різні підстави класифікацій органів публічної влади або ж відповідних підрозділів, що знаходяться в їх підпорядкуванні. Розглянемо їх у подальшому дослідженні, насамперед надавши певну кваліфікацію,

Відповідно до обсягу повноважень, за нашим твердженням, їх можна поділити на:

1) загальні – системи, в яких інспектори мають широкі повноваження для вирішення багатьох питань, таких як зайнятість (наприклад певні програми професійної підготовки), широкий спектр промислових відносин (вважаємо тут сумісним врегулювання спорів), багато аспектів загальних умов праці (включаючи проблеми заробітної плати), охорону праці, здоров'я та добробуту (наприклад, розслідування нещасних випадків, не обов'язково з метою покарання, а щодо виконання вимог компенсації працівниками);

2) спеціальні – системи, які переважно займаються однією з цих основних функцій (наприклад, трудової інспекції – як правило з питань охорони і гігієни праці та умов праці).

Багато країн включають основні положення Декларації в своє базове законодавство. Саме її принципи лежать в основі багатьох пактів, конвенцій і договорів з прав людини, що укладені з 1948 р. Найбільш широкими обов'язковими угодами з прав людини, укладеними під егідою ООН, є Міжнародний пакт про цивільні і політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, що були задекларовані 16 грудня 1966 р. За дотриманням прийнятих пактів, конвенцій і договорів із прав людини спостерігає Верховний Комісаріат ООН із прав людини. Саме верховний комісар відряджає своїх посланців у різні країни світу з метою складання звітів про дотримання прав людини на місцях. Якщо права не дотримуються, то в справу вступають трибунали [7].

Загальна декларація прав людини містила 30 статей, зміст яких був уточнений і розвинутий через інституції міжнародних угод, регіональних та національних конституцій та законів. «Міжнародний Білль про права людини» прийняла Генеральна Асамблея 1966 по затвердженні двох міжнародних пактів: Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Україна ратифікувала ці акти 1973 р. Те саме зробили понад сто інших країн світу і тим самим зобов'язалися узгодити своє національне законодавство із прописаними у пактах вимогами [8].

Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (офіційно – Європейська Конвен-

ція з прав людини (ЄКПЛ)) була прийнята відповідно до Загальної декларації прав людини з метою додержання країнами-підписантами (учасниками Ради Європи) та забезпечення на своїй території прав та основоположних свобод людини. Україна ратифікувала Конвенцію 17 липня 1997 р. (текст ратифіковано із заявами та застереженнями), і для нашої держави вона набула чинності 11 вересня того ж року [9].

Міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони базуються, по-перше, на Загальній декларації прав людини та пактах. Європейський суд із прав людини передбачає як негативний (невтручання держави) обов'язок держави, так і позитивний (активні дії з боку держави) обов'язок. Негативний обов'язок полягає в тому, що суб'єкти владних повноважень не мають права втручатись у приватне та сімейне життя особи, а також порушувати право на повагу до особистого життя та кореспонденції особи. Проте слід вирізняти державне втручання, яке виходить за межі дії ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Позитивний обов'язок держави – це необхідність здійснення певних заходів, спрямованих на забезпечення реалізації прав, передбачених ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [9].

Аналізуючи ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, можна виділити такі складники особистої сфери життя: «приватне життя», «сімейне життя», «житло», «кореспонденція», «приватне життя людини».

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не розкриває змісту терміна «приватне життя», оскільки описує його як «термін із широким значенням, який не піддається визначенню» (рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пек проти Сполученого Королівства» 2003 р.). Проте, аналізуючи практику Європейського суду, можна зробити висновок, що повага до приватного життя передбачає невтручання держави та інших суб'єктів у прийняття людиною рішення щодо власного життя, а також що будь-яке втручання має бути виправданим. Обставини, що виправдовують таке втручання, наведено в п. 2 ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Приватне життя охоплюється територіальною, комунікативною, інформаційною та тілесною приватністю [10].

Комунікаційна приватність передбачає безпечну й конфіденційну передачу інформації від одної особи до іншої через будь-який засіб зв'язку, таємницю листування, телефонних розмов та інших форм зв'язку. Втручання в комунікаційну приватність можливе лише на підставі судового рішення у випадках, які передбачені Кримінально-процесуальним кодексом України. Поширеною є думка, що тілесна приватність – це право

людини не піддаватись необґрунтованим арештам або затриманням [11].

Розглядаючи норми Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, розуміємо, що визначальною в досліджуваній нами тематиці є стаття, що визначає: «Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути піддано свавільному арешту чи триманню під вартою. Нікого не може бути позбавлено волі інакше, як на підставах і відповідно до такої процедури, які встановлено законом. Кожному заарештованому повідомляються при арешті причини його арешту в терміновому порядку повідомляється будь-яке пред'явлене йому обвинувачення» [12].

Особливим нормативно-правовим актом міжнародного вжитку є Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Вважаємо цей документ особливим, саме тому що він покликаний захищати та охороняти права вразливої групи населення будь-якої країни [13].

Держави-сторони вживають в усіх галузях, зокрема в політичній, соціальній, економічній і культурній, усіх відповідних заходів, включаючи законодавчі, щодо забезпечення всебічного розвитку та прогресу жінок, щоб гарантувати їм здійснення і користування правами людини та основними свободами на основі рівності з чоловіками [13].

Також обов'язковими нормативно-правовими документами, що ратифіковані Україною, є Конвенція про права дитини, Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей. Не можемо обійти увагою Конвенцію про права інвалідів, яка також є міжнародним документом, який ще раз підтверджує важливість адміністративно-правової охорони прав людей із певними обмеженнями та проголошує, що держави мають спонукати суспільство законодавчою базою та політичною спрямованістю на взяття участі в заохоченні, захисті й забезпеченні повного й рівного здійснення всіма особами з інвалідністю всіх прав людини й основоположних свобод, а також у заохоченні поважання притаманного їм достоїнства [14].

Отже, постійна, скажімо навіть щоденна, глобалізація світового господарства, зростання масштабів економічної експансії ТНК, подальший прогрес у розвитку електронних засобів зв'язку, а також інтернаціоналізація науки зумовлюють необхідність гармонізації стандартів охорони прав інтелектуальної власності на різних рівнях [15].

Отже, звертаючись до положень Загальної декларації прав людини, хочемо зробити акцент на тих її положеннях, в яких визначається, що права людини охоронялися силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії та гноблення [7], що всі люди рівні перед законом і мають право на рівний їх захист законом.

Саме на Європейському континенті Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод є не просто провідним міждержавним нормативно-правовим актом, який захищає права і свободи людини і громадянина, – її положення є міжнародними нормами права прямої дії, захищені від порушень ефективно діючим наддержавним судовим органом – Європейським судом із прав людини.

На основі зробленого нами аналізу Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод сформовано стандарти прав, свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правової охорони, а саме: публічна адміністрація зобов'язана поважати права людини, а органи виконавчої влади і місцевого самоврядування мають з огляду на свою компетенцію гарантувати відновлення прав, свобод і законних інтересів усіх, хто перебуває під їх захистом; кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом; публічна адміністрація має поважати право приватного і сімейного життя особи; кожен, чиї права та свободи було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в адміністративному порядку, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження; під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує існуванню нації, держава може вживати заходів щодо обмеження певних прав і свобод, однак виключно в тих межах, яких вимагає «гострота становища».

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Копейчиков В.В. *Правознавство: Підручник*. Київ: Юрінком Інтер. 2003. 348 с.
3. Нерсисянц В.С. *Філософія права. Учебник для вузів*. Москва: Издательская группа НОРМА-ИНФРА Москва, 1998. 297 с.
4. Шемшученко Ю.С. *Адміністративна юстиція. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редколегія: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.* Київ: Укр. енцикл., Т. 1: А-Г, 1998. 598 с.
5. Брэбан Г. *Французское административное право / Пер. с фр.; под ред. и со вступ. ст. С. Боботова*. Москва: Прогресс, 1988. С. 27.
6. Бойцова В.В., Бойцов В.Я. *Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении. Государство и право*. 1994. № 5. С. 42.
7. Загальна декларація прав людини. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2011/02/1948.html>.
8. Міжнародний Білль про права людини. URL: https://constituanta.blogspot.com/2011/02/blog-post_530.html.
9. Європейська конвенція з прав людини. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13, № 32 від 23.08.2006, с. 270.
10. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Пек проти Сполученого Королівства» 2003 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=575>.
11. Тлумачення Європейського суду з прав людини Конвенції. URL: <http://helsinki.org.ua/files/docs/1251638730.pdf>.

12. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_105.

13. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_207.

Анотація

Правоторова О. М. Міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони. – Стаття.

Визначено, що міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони базуються, по-перше, на Загальній декларації прав людини та пактах. Європейський суд із прав людини передбачає як негативний (невтручання держави) обов'язок держави, так і позитивний (активні дії з боку держави) обов'язок. Негативний обов'язок полягає в тому, що суб'єкти владних повноважень не мають права втручатись у приватне та сімейне життя особи, а також порушувати право на повагу до особистого житла та кореспонденції особи. Наголошено, що провідне місце у визначенні напрямів розвитку сфери адміністративно-правової охорони в країнах-учасниках ЄС посідає адміністрація або ж законодавчо визначене профільне міністерство, що відповідає за політику, розвиток, планування та координацію системи адміністративно-правової охорони. Доведено, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не розкриває змісту терміна «приватне життя», оскільки описує його як «термін із широким значенням, який не піддається визначенню». З'ясовано, що багато країн включають основні положення Декларації у своє базове законодавство. Саме її принципи лежать в основі багатьох пактів, конвенцій і договорів із прав людини.

На основі аналізу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод сформовано стандарти прав, свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правової охорони, а саме: публічна адміністрація зобов'язана поважати права людини, а органи виконавчої влади і місцевого самоврядування мають у межах своєї компетенції гарантувати відновлення прав, свобод і законних інтересів усіх, хто перебуває під їх захистом; кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом; публічна адміністрація має поважати право приватного і сімейного життя особи; кожен, чий права та свободи було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в адміністративному порядку, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження; під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує існуванню нації, держава може вживати заходів щодо обмеження певних прав і свобод, однак виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, адміністративно-правовий захист, публічна адміністрація, адміністративно-правові відносини, адмі-

ністрування, теорія природного права, позитивізм, принцип, норма, засади, методологія, публічна адміністрація, гносеологія, онтологія, методи адміністративної діяльності.

Summary

Pravotorova O. M. International standards of administrative and legal protection. – Article.

It is determined that international standards of administrative and legal protection are based, first, on the Universal Declaration of Human Rights and Covenants. The European Court of Human Rights envisages both a negative (non-state interference) duty of the state and a positive (active action by the state) duty. The negative obligation is that the authorities do not have the right to interfere with the private and family life of the person, as well as to violate the right to respect for private housing and correspondence of the person. It is emphasized that the leading position in determining the directions of development of the field of administrative and legal protection in the EU member states is occupied by the administration or the legislatively designated ministry responsible for policy, development, planning and coordination of the system of administrative and legal protection. It has been argued that the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms does not disclose the meaning of the term "private life" as it describes it as "a broad, definable term". It has been found that many countries incorporate the basic provisions of the Declaration into their basic legislation. Its very principles underpin many human rights pacts, conventions and treaties.

On the basis of the analysis of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the standards of human rights and freedoms in the field of administrative and legal protection are formulated, namely: the public administration has an obligation to respect human rights, and bodies of executive power and local self-government, in virtue of their competence, are to guarantee the restoration of the rights, freedoms and legitimate interests of all who are under his protection; everyone has the right to a fair and public hearing of his case within a reasonable time by an independent and impartial tribunal; public administration must respect the right of private and family life of a person; everyone whose rights and freedoms have been violated, has the right to an effective remedy in an administrative manner, even if such violation has been committed by persons who have exercised their official powers; during a war or other public danger that threatens the existence of a nation, the state may take measures to restrict certain rights and freedoms, but only within the limits that are required by the severity of the situation.

Key words: administrative and legal protection, administrative and legal protection, public administration, administrative and legal relations, administration, natural law theory, positivism, principle, norm, principles, methodology, public administration, gnoseology, ontology, administrative methods.