

ПРАВОЗАБЕЗПЕЧУВАЛЬНА І ПРАВОЗАХИСНА ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЩОДО КУЛЬТУРНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Стаття посвячена комплексному аналізу нових підходів в адміністративному праві, в частині, стосовно забезпечення культурних прав громадян. Показано, що сучасними напрямками розвитку адміністративного права є розробка концепції управлінських послуг, розробка концепції адміністративного права як галузі публічно-управлінської діяльності, розробка теоретичних аспектів адміністративно-правового забезпечення прав громадян. Вказані підходи адміністративного права сприяють підвищенню рівня захисту прав громадян.

The article is devoted the complex analysis of new approaches in an administrative law, in particular, in relation to providing of cultural rights for citizens. It is noted that modern directions of development of administrative law is development of conception of management services, development of conception of administrative law as industries in public to administrative activity, development of theoretical aspects of the administrative legal providing of rights for citizens. The indicated approaches of administrative law are instrumental in the increase of level of defence of rights for citizens.

1. Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Суспільно-політичні перетворення в Україні суттєво змінили погляди на роль і місце адміністративного права. Якщо раніше воно традиційно розглядалося як система норм, спрямованих на врегулювання відносин у галузі державного управління, то сьогодні його роль і призначення істотно змінилися. Перехід від державоцентристських до людиноцентристських пріоритетів адміністративно-правового регулювання зумовив зміну акцентів у спрямуванні такого регулювання, вивів у систему суб'єктів адміністративно-правових відносин на перший план особу з її правами, законними інтересами, свободами [1, с. 5]. Як зазначає Н.Р.Нижник [2, с. 258], теорія управлінських послуг виходить з ідеї пріоритету прав людини, підконтрольності публічної адміністрації громадянам. Зокрема, в галузі культури важливою є необхідність гарантувати права людини на культурний розвиток, доступ до цінностей мистецтва та літератури, відповідний рівень і якість культурних послуг. Таким чином, актуальною є проблема узагальнення сучасних підходів до визначення ролі і місця адміністративного права в суспільстві, а також застосування цих підходів до забезпечення культурних прав громадян.

2. Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Крім згаданих вище робіт [1, 2], різні аспекти сучасних підходів (концепція управлінських послуг, адміністративне право як галузь публічно-управлінської діяльності, теоретичні аспекти адміністративно-правового забезпечення прав громадян) до ролі і предмету адміністративного права розробляли В.К. Колпаков [3], В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Полюхович [4], І.П. Голосніченко [5], І.О. Ієрусалімова [6, 7] та інші. Ці роботи є підґрунтям даного дослідження.

3. Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. З урахуванням викладеного, стаття присвячується комплексному аналізу нових підходів в адміністративному праві, зокрема, щодо забезпечення культурних прав громадян.

4. Постановка завдання. Комплексний аналіз нових підходів щодо забезпечення прав громадян, зокрема, в галузі культури.

5. Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасна теорія прав людини чітко розрізняє правове закріплення (декларування) відповідних прав людини та їх реальне виконання, тобто втілення їх у життя. Відповідно до сучасної юридичної теорії прав і свобод людини, гарантії являють собою заходи, що забезпечують реалізацію громадянами своїх суб'єктивних прав. Як вказує І.О. Іерусалімова [6, 7], для реалізації основних прав і свобод людини та громадянина недостатньо проголосити їх на конституційному і законодавчому рівнях. Необхідно їх реально забезпечити, тобто гарантувати їх реальне існування. У цій площині можемо говорити про організаційні, правові, кадрові, фінансові та інші гарантії прав людини, які регулюються відповідними адміністративно-правовими нормами, а, значить, є предметом адміністративного права [8, с. 166]. За критерієм ступеня сприяння органів виконавчої влади та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин щодо реалізації прав і свободи людини і громадянина у сфері адміністративно-правового регулювання І.О. Іерусалімова [7] виділяє чотири групи прав і свобод: що безпосередньо реалізуються громадянами; що реалізуються за сприяння органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; що гарантуються адміністративно-правовим захистом органів держави; що реалізуються за сприяння громадських організацій.

Зазначена класифікація певним чином кореспондується з теорією трьох поколінь прав людини [9, с. 169–172; 10, с. 21–22]. Перше покоління прав людини – невідчужувані особисті (громадянські) і політичні права. Перше покоління прав людини є основою індивідуальної свободи і кваліфікується як система негативних прав, що зобов'язують державу утримуватися від втручання в сфери, врегульовані цими правами. В роботі [11, с. 187] спеціально зазначається, що до прав першого покоління слід віднести, зокрема, свободу слова, поглядів, друку, що, як зазначає С. Шевчук [12], кореспондується з такими культурними правами, як свобода творчості.

Друге покоління прав людини – поглиблення особистих (громадянських) і розвиток соціально-економічних і більшості культурних прав. Друге покоління прав людини називають ще системою позитивних прав. Вони не можуть реалізуватися без організаційної, координуючої та інших форм діяльності держави, спрямованих на їх забезпечення. Із культурних прав, визначених в ст. 5 Основ законодавства України про культуру, до прав другого покоління слід віднести об'єднання у творчі спілки, національно-культурні товариства, фонди, асоціації, інші громадські об'єднання, які діють у сфері культури; доступ до культурних цінностей; створення закладів, підприємств і організацій культури тощо.

Слід зазначити, що не можна провести чітку межу між культурними правами першого і другого покоління, тобто між правами, що безпосередньо реалізуються громадянами та іншими фізичними особами, та пра-

вами, що реалізуються за безпосереднього сприяння органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Так, реалізація такого культурного права, як здійснення професійної та аматорської діяльності, можлива і в індивідуальному порядку, але без сприяння органів виконавчої влади та місцевого самоврядування або без сприяння громадських організацій неможливо організувати глядацьку аудиторію.

Третє покоління прав людини можна назвати солідарними (колективними), тобто правами всього людства – правами людини і правами народів. Типовим видом такого права серед визначених вище культурних прав є збереження і розвиток національно-культурної самобутності, народних традицій та звичаїв. Так, в Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини, беручи до уваги важливе значення нематеріальної культурної спадщини як головного джерела культурного різноманіття й гарантії сталого розвитку, проголошується необхідність охорони «нематеріальної культурної спадщини» як звичаїв, форм показу та вираження, знань та навичок, а також пов'язаних з ними інструментів, предметів, артефактів й культурних просторів, які визнані спільнотами, групами й у деяких випадках окремими особами як частина їхньої культурної спадщини. Ця нематеріальна культурна спадщина, що передається від покоління до покоління, постійно відтворюється спільнотами та групами під впливом їхнього оточення, їхньої взаємодії з природою та їхньої історії формують у них почуття самобутності й настигності, сприяючи таким чином повазі до культурного різноманіття й творчості людини. При цьому можлива самостійна реалізація таких прав окремими особами, зокрема, збереження народних традицій та звичаїв (говорячи словами вказаної Конвенції, «у деяких випадках окремими особами»).

Співвідношення між правами першого покоління та другого покоління певною мірою віддзеркалює співвідношення між «правами людини» і «правами громадянина». Як вказує О.Ф. Скакун [9, с. 175–176], права людини і права громадянина – близькі поняття і в ідеалі повинні збігатися, оскільки здійснення обох видів прав визначається, головним чином, забезпеченістю з боку держави. Однак в подальшому [9, с. 176] дослідниця зазначає, що у дійсності збіг прав людини і громадянина має місце далеко не завжди. Разом з тим, О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко [13] вважають, що необхідно розрізняти поняття «права людини» та «права громадянина». Права людини є природними можливостями індивіда, що забезпечують необхідні умови його життя, людську гідність та свободу діяльності у всіх сферах суспільного життя, а права громадянина – сукупністю можливостей, закріплених у нормативно-правових актах, які визначають міру свободи суб'єкта, що має постійний політико-правовий зв'язок з певною державою.

Виходячи з даного аналізу, можна встановити певні відмінності в механізмі реалізації прав, що безпосередньо реалізуються громадянами та іншими фізичними особами, а також прав першого покоління, прав людини, з одного боку (перший вид прав), та прав, що реалізуються за безпосереднього сприяння органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та/або громадських організацій, а також прав другого покоління, прав громадянина, з другого боку. При реалізації першого виду прав держава поводить себе пасивно, вона виконує роль «сторожового собаки»,

тобто безпосередньо не виконує забезпечувальну функцію, але стає на заваді (в певних межах) перешкоджанню з боку інших суб'єктів суспільних відносин, в тому числі державних органів, в реалізації зазначених прав. Так, згідно ст. 6 Основ законодавства України про культуру, Держава гарантує свободу творчості, вільний вибір видів культурної діяльності. Втручання у творчий процес, цензура у сфері творчої діяльності не допускаються. Тобто реалізацію такого типу прав держава саме гарантує.

З іншого боку, в реалізації такого права, як доступ до культурних цінностей, суттєво важлива забезпечувальна роль Держави. Ця роль описана в статті 14 «Основ...» значно докладніше, а окрім того реалізується ще низкою законів [14]. Зокрема, в роботі [10, с. 23] підкреслюється, що для здійснення другого типу прав державі недостатньо утримуватися від втручання в дану сферу. Завдання полягає в тому, щоб створювати умови для їх реалізації. Разом з тим, як і при аналізі будь-яких соціальних явищ, і в даному випадку неможливо провести чітку межу між гарантуванням і забезпеченням. Так, Держава сприяє реалізації свободи творчості шляхом створення і фінансування мережі театрів, клубів, будинків творчості тощо.

Концепція адміністративного права як такого, що орієнтоване на реалізацію прав людини і громадянина, розвивається і в інших роботах. Як зазначає І.П. Голосніченко [15, с. 9–10], сучасне розуміння адміністративного права полягає саме в тому, що це є галузь права (система правових норм), яка з метою забезпечення належного захисту прав і свобод людини і громадянина, виконання функцій держави регулює суспільні відносини у зв'язку з реалізацією виконавчої влади у сфері функціонування держави та органів місцевого самоврядування; делегованих державою функцій і повноважень виконавчої влади; права на управлінські послуги. Зазначимо, що в даному тлумаченні сфера регулювання адміністративного права обмежується рамками виконавчої влади, а органи місцевого самоврядування згадуються лише в контексті виконання делегованих повноважень [15, с. 42].

Разом з тим, визнання сферою регулювання адміністративним правом, перш за все, способів забезпечення прав людини і громадянина, ставить завдання поширити цю сферу і на інші органи і сфери діяльності, ніж сфера виконавчої влади. Як зазначають В.Авер'янов, О.Андрійко, В.Полюхович [4], специфіка співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» полягає в тому, що частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватися за межами державного управління. При цьому визначальними характеристиками у тлумаченні адміністративного права повинні стати не «управлінська», а тим більше «юрисдикційна» його функції, а такі нові функції, як «правозабезпечувальна» (забезпечення реалізації прав і свобод людини) і «правозахисна» (захист порушених прав). Такий підхід має сприяти радикальній зміні спрямованості і функцій виконавчої влади, орієнтованої її, насамперед, на потреби й інтереси людини, а не на потреби самого державного апарату та інтереси його службовців. Натомість адміністративне право регулює різноманітні взаємовідносини між цими органами і приватними особами щодо забезпечення згаданими органами необхідних

умов для ефективної реалізації належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів. І лише як додаткова (тобто не пануюча, хоча й важлива) риса поняття адміністративного права має враховуватись «управлінська», за етимологією цього терміна, власне «адміністративна», складова предмета регулювання цієї галузі права. Крім того, в роботі [4] звертається увага на те, що в узагальненому вигляді адміністративне право – це аж ніяк не «управлінське право», а головним чином «публічно-сервісне право», тобто право, спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації. Це положення і має стати домінантою в тлумаченні «адміністративної» природи розглядуваної галузі права. Виконання значної частини обов'язків органів виконавчої влади перед приватними особами (включаючи в це поняття фізичних і юридичних осіб) пов'язане з такою новою функцією держави, як надання так званих «управлінських (або адміністративних) послуг»: це, зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та інші дії державних органів.

Концепція «управлінської послуги» знаходить також віддзеркалення в роботах І.П.Голосніченка [5, 15]. Управлінську послугу він визначає як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [15, с. 8]. В більш пізній роботі [5, с. 47, 49] І.П. Голосніченко називає надання управлінських послуг новим інститутом забезпечення прав людини та громадянина і надає більш розгорнуте визначення цього явища, відповідно до якого (визначення) під адміністративною послугою вважається система організаційних дій, які вчиняються органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, врегульованих адміністративним правом, направлених на створення умов щодо задоволення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, або юридичної особи приватного права за їх заявою або за ініціативою органу публічної адміністрації (державного органу або органу місцевого самоврядування). В цьому визначенні віддзеркалена сутність адміністративного права, спрямованого на надання послуг в публічних відносинах щодо реалізації прав громадян.

В роботі [16] поняття управлінської послуги розглядається в «широкому» і «вузькому» змістах. Щодо управлінської послуги в «широкому» змісті зазначається [16, с. 132–133], що сам термін «адміністративні послуги» спрямований не на виокремлення нового виду відносин між суб'єктами владних повноважень і приватними особами, а на змістовну переоцінку характеру їхніх взаємостосунків. Дефініція «послуги» вдало акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, які спрямовані на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав, свобод та інтересів. Таке розуміння більш повно відповідає новій ідеології «служіння держави» людині. «Служіння» з боку виконавчої влади – це, передусім, є надання її органами адміністративних послуг [4]. І це цілком закономірно, оскільки сама державна влада – це реалізація не лише повноважень, що зобов'язують особу, але й виконання певних обов'язків держави перед особою, за які вона (державна) цілком відповідальна перед особою.

Щодо управлінської послуги у «вузькому» змісті, то вона у своїй основі має таке ж навантаження, що й у приватному праві (секторі), – це

діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням цієї особи. В такому змісті адміністративна послуга розглядається у двох аспектах [16, с. 176–177]: як публічно-владну діяльність адміністративного органу, спрямовану на забезпечення умов для реалізації прав, свобод та інтересів фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи; як результат публічно-владної діяльності адміністративного органу, яку спрямовано на забезпечення (юридичне оформлення) умов для реалізації прав, свобод та інтересів фізичної або юридичної особи, за заявою особи.

Як зазначається в роботі [17, с. 60], адміністративне право покликане захищати права особи в публічних відносинах. В основі суб'єктивних публічних прав нескладно побачити гарантії використання особою певної можливості здійснювати юридичне значущі дії на власний розсуд у гарантованих відповідними нормами сферах організації і реалізації суспільне важливих людських відносин. Від приватних суб'єктивні права публічного характеру відрізняються тим, що у відносинах, в яких вони формуються і реалізуються, зобов'язаною стороною (крім самого носія цих прав як учасника відносин) є носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень. Отже, суб'єктивне публічне право – це визнання можливості отримання певного суспільного блага і водночас відповідна правова форма, що виражає таку гарантію [18].

Як зазначає О.Ф. Скакун [9, с. 384], будучи організацією всього суспільства, держава покликана виражати публічні, загальні інтереси і, відтак, діяти на основі норм публічного права. Отже, забезпечення державою прав і свобод людини є публічною діяльністю.

В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Полюхович [4] взагалі пов'язують характеристику предмета адміністративного права з наявністю публічної складової. Вони звертають увагу на те, що в характеристиці предмета адміністративного права переважає не управлінський характер. Якщо говорити про об'єктивний критерій виокремлення з маси суспільних відносин тих, що складають предмет саме адміністративного права, то ним правильно вважати не управлінський характер регульованих відносин, а обов'язкову наявність у цих відносинах особливого суб'єкта такого, в якому уособлюється так звана «публічна адміністрація» – у вигляді або державних органів виконавчої влади, або виконавчих органів місцевого самоврядування.

Зазначені міркування надали підстави В.К. Колпакову [3, с. 33] визначити адміністративне право як галузь права, засобами якої формуються публічно-управлінські відносини, а також організується і забезпечується публічно-управлінська діяльність. Більше того, саме адміністративному праву притаманна змішана природа – наявність публічно-правової (імперативної) і приватноправової (диспозитивної) складової. Про це свідчить наявність в галузі реалізації прав людини так званих реординаційних відносин, що полягає в наступному [4]: з одного боку, громадянам як підвладним об'єктам надаються права вимагати від суб'єктів виконавчої влади належної поведінки щодо реалізації прав і свобод громадян (це ознака переважно диспозитивного методу); на зазначених суб'єктів владних повноважень покладаються чіткі обов'язки щодо неухильного виконання згаданих вище вимог з боку громадян (це ознака переважно

імперативного методу); водночас забезпечується суворий режим дотримання суб'єктами виконавчої влади взятих на себе обов'язків через використання засобів адміністративного оскарження (що характерно для імперативного методу) їхніх актів і дій та судового захисту (що характерно для диспозитивного методу) порушених цими актами або діями прав і свобод громадян.

6. Висновки. Обов'язок держави забезпечити (гарантувати) права громадян означає, що, по-перше, ця діяльність покладається на органи державного управління, а по-друге, ця діяльність є публічною. Тобто, відносини з приводу забезпечення (гарантування) прав громадян передбачає наявність у цих відносинах особливого суб'єкта, в якому уособлюється так звана «публічна адміністрація» – у вигляді або державних органів виконавчої влади, або виконавчих органів місцевого самоврядування. За таких умов, адміністративно-правове регулювання є, перш за все, публічно-правове регулювання. В роботі пропонується авторське розуміння діалектики природних прав та адміністративного права, яка полягає в тому, що права людини і громадянина як природні права в пріоритетному порядку забезпечуються засобами адміністративно-правового регулювання як публічної діяльності, що спрямована, перш за все, на реалізацію прав людини. Орієнтованість правової держави саме на забезпечення прав означає втілення у життя концепції «служіння» держави народу, а відтак – і концепції адміністративно-правової діяльності як концепції надання адміністративно-правових послуг. Запропоновано розрізняти послуги в широкому змісті (держава – народу) і у вузькому змісті (конкретний орган – конкретній людині). Зокрема, в сфері культури надання адміністративно-управлінських послуг пов'язане, насамперед, із забезпеченістю людей певним обсягом культурних пропозицій шляхом збереження, розвитку та активного використання культурної спадщини, розвитку інфраструктури, впровадження досягнень науково-технічного прогресу.

7. Перспективи подальших наукових розвідок у даному напрямку. Перспективним є подальша систематизація механізмів забезпечення культурних прав громадян.

Література:

1. Адміністративне право України: Навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломєць, Г.Ю. Гулевської. – К.: Істина, 2007. – 216 с.
2. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Т. 2: Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / За заг. ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2008. – 576 с.
3. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
4. Авер'янов В., Андрійко О., Полухович В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи. – Юридичний журнал, 2004, № 5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>.
5. Голосніченко І.П. Надання управлінських послуг – новий інститут забезпечення прав людини та громадянина. – В зб.: Забезпечення прав і свобод людини та громадянина в контексті конституційної реформи: Тези Всеукраїнської науково-практичної конференції. Київ, 2008 р. – К.: КНУКіМ, 2008, с. 47–54.

6. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: Навч. посіб. / І.О. Іерусалімова, І.О. Іерусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко. – К.: Знання, 2007. – 223 с.
7. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2006. – 20 с.
8. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 720 с.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2006. – 656 с.
10. Общая теория прав человека. Рук. авт. коллектива и отв. ред. – Е.А.Лукашева. – М.: Изд-во НОРМА, 1996. – 520 с.
11. Право и культура: Монография / В.С. Нерсисянц, Г.И. Муромцев, Г.И. Мальцев и др. – М.: Изд-во РУДН, 2002. – 423с.
12. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського суду з прав людини у контексті західної правової традиції. – К.: Реферат, 2006. – 848 с.
13. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права: Академічний курс / Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/404.htm.
14. Белкіна Ю.Л., Копієвська О.Р., Белкін М.Л. Система законодавства України про культуру в контексті забезпечення культурних прав людини. – Актуальні питання цивільного та господарського права. – 2009. – № 2. – с. 6–20.
15. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник / За заг. ред. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
16. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. редакцією Куйбіди Р.О., Шишкіна В.І. – К.: Старий світ, 2006. – 576 с.
17. Петков С. Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної влади в Україні. – Юридичний журнал. – 2009. – № 4 (82). – С. 60–64.
18. Пасенюк О., Корпуга Р. До питання природи суб'єктивного публічного права. – Право України. – 2008. – № 8. – С. 58–63.

Гачкевич А.О., НУ «Львівська політехніка»

ТЕОРІЯ «ПРОТИЛЕЖНИХ ТЕЧІЙ» У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

В статті розкривається інтерпретація Людвіком Ейрліхом теорії «протиположних течій» Дайси. Автор аналізує основні проблеми, що виникають в зв'язі з логічними суперечностями в міжнародному праві. Відзначені причини, негативно впливаючі на узгоджене стан системи міжнародно-правових норм. Приведені приклади можливих шляхів розвитку міжнародного правопорядку за аналогією з правовими системами держав світу.

The article describes Ludwik Ehrlich's interpretation of theory of fundamental differences created by Dicey. The author analyzes basic problems arising from logical contradictions in international law. The reasons which have the negative impact on the consistent state of the international law system are expounded. The examples of possible ways of the international legality development by analogy with legal systems of different states.