

ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У роботі досліджена та охарактеризована система функцій адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод в сфері місцевого самоврядування, а також розкривається зміст кожної із виділених функцій. Зазначається, що адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування є правовим явищем, яке характеризується своїм цільовим та функціональним призначенням. Ціллю даного адміністративно-правового механізму є створення умов для безперешкодної і фактичної реалізації фізичними особами прав і свобод в сфері місцевого самоврядування, а функціями – основні напрямки його впливу на відповідну групу суспільних відносин. Встановлено, що до функцій адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування відносяться нормативна, мотиваційно-застосовна та інформаційно-психологічна функції. Доведено, що нормативна функція передбачає створення в Україні такого адміністративно-правового режиму, при якому права і свободи громадян могли б максимально ефективно реалізовуватись. Зроблено висновок, що мотиваційно-застосовна функція адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування проявляється, по-перше, у формуванні у громадянина думок, установок та тверджень про необхідність реалізації свого суб'єктивного права, яке передбачене національним законодавством, по-друге, у реальному використанні громадянами своїх прав і свобод шляхом звернення до органів місцевого самоврядування. Підкреслено, що інформаційно-психологічна функція адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування передбачає, по-перше, обов'язкову наявність в джерелах права інформації про права та свободи особи, а також про порядок їх реалізації, по-друге, наявність факту доведення інформації до кожного громадянина (наприклад, шляхом оприлюднення чи роз'яснення).

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, реалізація прав і свобод громадян, місцеве самоврядування, функції адміністративно-правового механізму.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування є цілісним державно-правовим явищем, яке можна характеризувати не тільки через аналіз його ознак чи елементів, що входять до його структури, а й шляхом визначення та опису його зовнішніх проявів у вигляді функцій. Сьогодні в науковій літературі з'явилися нові підходи як до визначення функцій держави та державних інституцій, так і до визначення функцій права та окремих елементів системи права.

Аналіз адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері

місцевого самоврядування шляхом визначення його функцій дозволить:

по-перше, додатково визначити особливості прояву адміністративно-правового механізму в правовій дійсності;

по-друге, охарактеризувати спрямування адміністративно-правового механізму, тобто визначити його мету та завдання;

по-третє, розкрити багатоаспектний характер впливу адміністративно-правового механізму на суспільні відносини;

по-четверте, розкрити взаємозв'язок між адміністративно-правовим регулюванням, поведінкою суб'єкта права та фактичною реалізацією особою суб'єктивних прав та свобод в сфері місцевого самоврядування.

Дана проблематика потребує всебічного дослідження, що дасть можливість на теоретичному рівні визначитись з функціональним призначенням адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.

Особливості реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування досліджувалися в працях С.С. Алексєєва, Г.В. Барабашева, І.П. Бутко, М.М. Добкіна, І.Б. Коліушка, М.І. Корнієнко, В.П. Тимощука, Ю.С. Шемшученко, А.В. Щерби, О.Ф. Фрицько та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом з тим, в юридичній літературі відсутні праці, які б зосереджували свою увагу на аналізі цільового та функціонального призначення адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян у сфері місцевого самоврядування.

Постановка завдань. Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Визначити систему функцій адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод в сфері місцевого самоврядування.

2. Розкрити зміст та особливості реалізації функцій адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод в сфері місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. В науковій літературі висловлюються різні та дискусійні думки як стосовно визначення адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод людини та громадянина, так і стосовно його елементного складу [1, с. 65-67; 2, с. 165]. Не вдаючись у дискусію, яка в достатній мірі відображена в сучасних наукових джерелах, хочемо наголосити на тому, що адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування розглядається нами як сукупність взаємодіючих спеціальних правових засобів, за допомогою яких забезпечується реалізація суб'єктивних прав і свобод, метою якої (реалізації) є втілення приписів юридичних норм у життя шляхом правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права, а саме, шляхом дотримання, виконання, використання та застосування норм права. Такий підхід дозволяє серед елементів адміні-

стративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування виділити:

по-перше, норми права, які встановлюють: а) права і свободи громадян в сфері місцевого самоврядування; б) умови, форми та процедури реалізації цих прав і свобод;

по-друге, суб'єктів права, які є учасниками правовідносин щодо реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування (громадяни та органи місцевого самоврядування);

по-третє, форми реалізації норм права, які сприяють реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування – дотримання, виконання використання та застосування;

по-четверте, правову свідомість, правову культуру, правову ідеологію та правове виховання учасників правовідносин щодо реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування.

Разом з тим, адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування являє собою не просту сукупність правових засобів, а є правовим явищем, яке характеризується своїм цільовим та функціональним призначенням. Тобто адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування має чіткі цілі та забезпечує певні напрямки адміністративно-правового регулювання та правореалізації. Ціллю адміністративно-правового механізму в даному випадку виступає результат якого слід досягти під час його реалізації – створення умов для безперешкодної і фактичної реалізації фізичними особами прав і свобод в сфері місцевого самоврядування, а функціями адміністративно-правового механізму виступають основні напрямки його впливу на відповідну групу суспільних відносин. Як бачимо, з визначенням цілі адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування не виникає проблем, адже вона витікає з самої назви правового механізму. Теоретичні проблеми відсутні і у визначенні завдань адміністративно-правового механізму, які дозволяють досягти поставленої мети: а) закріплення процедур реалізації прав і свобод громадянина; б) встановлення гарантій дотримання та реалізації цих процедур; в) визначення об'єму прав і обов'язків учасників процедури щодо реалізації прав і свобод громадянина (тобто мова йде про наявність процедурних прав і обов'язків, які

сприяють реалізації конституційних та інших прав особи в сфері місцевого самоврядування), тощо. Стосовно ж функцій адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування виникають теоретичні проблеми. По-перше, поняття «функція» не має чіткого змістовного наповнення, а тому в науковій літературі використовується у різних значеннях, наприклад, для визначення ролі якогось елемента в загальній системі подібних елементів, для розкриття специфіки діяльності суб'єкта правовідносин, для визначення основних орієнтирів впливу чи діяльності державно-правового явища, тощо. По-друге, адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування ще не розглядався в науковій літературі як цілісне державно-правове явище, а тому поза увагою дослідників залишилися не тільки його функції, а й структура, ознаки, особливості реалізації та ефективність.

Які ж функції притаманні адміністративно-правовому механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування?

Наприклад, А.М. Денисова, досліджуючи на загально-теоретичному рівні механізм правового впливу, стверджує, що такий вплив має наступні напрямки: а) нормативний вплив права на суспільну дійсність; б) ціннісно-мотиваційний вплив; в) інформаційно-психологічний вплив [2, с. 166]. На думку вченої, кожен із напрямків дії права має власний зміст та значення, а також має особливості. Спробуємо через призму запропонованих функцій правового впливу охарактеризувати функції, які притаманні адміністративно-правовому механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування.

В попередніх положеннях статті підкреслювалось, що одним із елементів структури адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування є норми права, які встановлюють права і свободи громадян в сфері місцевого самоврядування, а також закріплюють умови, форми та процедури реалізації цих прав і свобод. Це дозволяє виділити нормативний напрямок механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування (нормативна функція). Цей напрямок передбачає створення такого адміністративно-правового режиму, при якому права і свободи громадян могли б максимально ефективно реалізувати-

тись. Це означає, що недостатньо в чинному законодавстві передбачити перелік прав і свобод громадян, які вони можуть реалізувати в сфері місцевого самоврядування. Необхідно також закріпити і порядок реалізації таких прав та свобод. Яскравим прикладом недоліків нормативного регулювання механізму реалізації прав і свобод людини та громадянина є законодавство України другої половини 90-х років минулого століття. Конституція України декларувала багато важливих прав людини та громадянина, але в національному законодавстві, в тому числі і в адміністративному законодавстві, були відсутні механізми реалізації проголошених прав (наприклад, право на вільний доступ до публічної інформації, право на оскарження в судовому порядку рішень, дій та бездіяльності органів місцевого самоврядування, тощо).

Разом з тим, нормативне регулювання прав і свобод громадян, а також порядку їх реалізації, є недостатнім, на нашу думку, для фактичної реалізації відповідних прав і свобод. Тому не можемо погодитись з думками А.М. Денисової, яка вважає, що нормативна функція правового впливу полягає не тільки в закріпленні в національному законодавстві відповідних норм права, а й у використанні цих норм пересічними громадянами та у їх застосуванні компетентними органами (в нашому випадку органами місцевого самоврядування) [2, с. 176-177]. Вважаємо, що мова йде про окрему функцію, а саме, про мотиваційно-застосовну функцію адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування. Особливість цієї функції проявляється у наступному:

по-перше, існуючий адміністративно-правовий механізм повинен формувати у громадянина думки, установки та твердження про необхідність реалізації свого суб'єктивного права, яке передбачене національним законодавством. Тобто мотиваційно-застосовна функція допомагає сформувати у індивіда правову мотивацію (потребу) дотримуватись, виконувати, використовувати чи застосовувати норми права, які передбачають порядок реалізації прав і свобод громадянина в сфері місцевого самоврядування. В цьому сенсі повністю погоджуємося з думкою А.М. Денисової, яка зазначає: «... якщо суб'єкт не усвідомлює цінності суб'єктивного права, він не сприймає і цінність об'єктивного права, основним змістом якого є суб'єктивні права та обов'язки» [2, с. 173-174];

по-друге, мотиваційно-застосовна функція пов'язана з реальним використанням громадянами своїх прав і свобод, а також з правозастосовною діяльністю органів місцевого самоврядування щодо забезпечення реалізації цих прав і свобод. Як вже зазначалося, в цьому випадку можливим є використання наступних форм реалізації норм права – дотримання, виконання, використання та застосування. Дотримання норм права має місце у тих випадках, коли суб'єкту адміністративних правовідносин слід утриматись від дій, що заборонені законодавством. У відносинах щодо реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування «дотримання» є формою реалізації норма права, яка використовується в основному органами місцевого самоврядування. Наприклад, частина 2 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» передбачає, що «будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються» [3]. Виконання норм права відбувається, коли суб'єкти правовідносин виконують покладені на них обов'язки. Органи місцевого самоврядування під час забезпечення реалізації прав та свобод громадян виконують повноваження, які одночасно виконують роль їх прав та обов'язків. Наприклад, виконавчі органи міських рад вправі та зобов'язані забезпечити реалізацію вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян [3, ст. 38]. Використання норм права відбувається тоді, коли суб'єкти адміністративних правовідносин на власний розсуд та за власним бажанням використовують суб'єктивні права, передбачені чинним законодавством. В даному випадку громадянин, який звернувся в орган місцевого самоврядування з пропозицією, реалізував своє суб'єктивне право, передбачене ст. 40 Конституції України та Законом України «Про звернення громадян» [4]. Застосування норм права здійснюється як правило суб'єктами з владними повноваженнями. Наприклад, сільські, селищні та міські ради вповноважені вирішувати питання щодо надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування таких дозволів [3, ст. 26].

А.М. Денисова вважає, що інформаційно-психологічний напрямок правового впливу

набуває свого прояву у «цілеспрямованому створенні та поширенні спеціальної інформації, що здійснює безпосередній вплив (позитивний або негативний) на формування та здійснення поведінки особи у різноманітних сферах суспільного життя» [2, с. 166-167]. До того ж вчена підкреслює, що інформаційно-психологічний вплив майже неможливо побачити чи будь-яким іншим чином відчутти, адже він відбувається на інформаційному рівні. Вважаємо, що інформаційно-психологічна функція притаманна і адміністративно-правовому механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування. Адже для того щоб реалізовувати свої суб'єктивні права, особа повинна про них знати. Держава та право, як один із засобів реалізації державної влади, повинні створювати умови для своєчасного поінформування осіб не тільки про обов'язки, які ті повинні виконувати, а й про суб'єктивні права, якими особи можуть користуватись у повсякденному житті. Завдяки реалізації інформаційно-психологічної функції пересічні громадяни реалізують своє право на отримання інформації щодо власних прав та свобод у сфері місцевого самоврядування. При цьому, психологічна та інформаційна складові є нерозривними частинами даної функції адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування. В цьому сенсі слухними є слова А.В. Малька, який акцентує увагу на тому, що інформаційний аспект неможливо відокремити від психологічного при характеристиці правового впливу, адже право спроможне регулювати поведінку людей тільки тоді, коли інформація, що адресується, сприйнята свідомістю особи і трансформувалась у мотив її діяння [5, с. 734]. Тому інформаційно-психологічна функція адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування передбачає, по-перше, обов'язкову наявність інформації, що міститься в джерелах права, про права та свободи особи, а також про порядок їх реалізації, по-друге, наявність факту доведення інформації до громадянина (наприклад, шляхом оприлюднення чи роз'яснення). Адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування ніколи не буде ефективним якщо органи державної влади чи місцевого самоврядування не будуть інформувати громадян про сам факт наявності відповідних прав і свобод та про існуючі правові процедури щодо їх реалізації.

лізації, а також не будуть мотивувати громадян активно користуватися цими правами. Отже нормативна функція хоча і є головною серед функцій адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування, вона позбавлена сенсу без існування та реалізації мотиваційно-застосовної та інформаційно-психологічної функцій.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Адміністративно-правовий механізм реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування є правовим явищем, яке характеризується своїм цільовим та функціональним призначенням. Ціллю даного адміністративно-правового механізму є створення умов для безперешкодної і фактичної реалізації фізичними особами прав і свобод в сфері місцевого самоврядування. До завдань адміністративно-правового механізму, які дозволяють досягти поставленої мети, відносяться наступні: а) закріплення процедур реалізації прав і свобод громадянина; б) встановлення гарантій дотримання та реалізації цих процедур; в) визначення об'єму прав і обов'язків учасників процедури щодо реалізації прав і свобод громадянина (тобто мова йде про наявність процедурних прав і обов'язків, які сприяють реалізації конституційних та інших прав особи в сфері місцевого самоврядування) та інші. Функціями ж адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування виступають основні напрями його впливу на відповідну групу суспільних відносин. До таких функцій відносяться нормативна, мотиваційно-застосовна та інформаційно-психологічна функції.

Нормативна функція передбачає створення в Україні такого адміністративно-правового режиму, при якому права і свободи громадян могли б максимально ефективно реалізовуватись. Це означає, що в чинному законодавстві слід закріпити не тільки перелік прав і свобод

громадян, які вони можуть реалізувати в сфері місцевого самоврядування, а й передбачити порядок їх реалізації.

Мотиваційно-застосовна функція адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування проявляється, по-перше, у формуванні у громадянина думок, установок та тверджень про необхідність реалізації свого суб'єктивного права, яке передбачене національним законодавством, по-друге, у реальному використанні громадянами своїх прав і свобод шляхом звернення до органів місцевого самоврядування.

Інформаційно-психологічна функція адміністративно-правового механізму реалізації прав і свобод громадян в сфері місцевого самоврядування передбачає, по-перше, обов'язкову наявність в джерелах права інформації про права та свободи особи, а також про порядок їх реалізації, по-друге, наявність факту доведення інформації до кожного громадянина (наприклад, шляхом оприлюднення чи роз'яснення).

Список використаної літератури:

1. Шматова Ю.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана». Київ, 2012. 224 с.
2. Денисова А.М. Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження): дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2013. 230 с.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
4. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
5. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Москва, 2000. 450 с.