



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА: ОБЩЕЕ И ЧАСТНОЕ

О. ЕЩУК,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и хозяйственного права
Херсонского государственного университета

SUMMARY

At this stage of development of society a legal reality requires to rethink the problems of the relationship of administrative, legal protection and administrative remedies in a new way.

Questions that are connected with the administrative, legal protection and administrative remedies are highly relevant in our time, in the science of administrative law, and scientists have not yet found a common consensus according to their proportionality.

In our point of view, the administrative and legal protection is broader and includes the category of administrative remedies. We agree with those scholars who state in their works, that the term «guard» is used as a common legal phenomenon which includes protection.

Key words: administrative and legal protection, administrative and legal guard, correlation, public administration, legal phenomenon, a form of administrative and legal protection, the system of legal norms.

* * *

На данном этапе развития общества правовая действительность требует по-новому переосмыслить проблемы соотношения административно-правовой охраны и административно-правовой защиты.

Вопросы соотношения административно-правовой охраны и административно-правовой защиты являются весьма актуальными в наше время, в науке административного права, и ученые пока не нашли единого консенсуса по их соразмерности.

На наш взгляд, административно-правовая охрана является более широким понятием и включает в себя категорию административно-правовой защиты. Мы согласны с теми учеными, которые констатируют в своих произведениях, что термин «охрана» используется как общее правовое явление, включающее защиту.

Ключевые слова: административно-правовая защита, административно-правовая охрана, соотношение, публичная администрация, юридический феномен, формы административно-правовой защиты, система юридических норм.

Постановка проблемы. Любое государство стремится стать в полной мере правовым и демократическим и занять достойное место на международной арене. Современное административное право призвано обеспечивать права и свободы граждан, а также способствовать и помочь государству в реализации этой благородной цели.

В данном ракурсе следует подчеркнуть, что на данном этапе развития общества правовая действительность требует по-новому переосмыслить проблемы соотношения административно-правовой охраны и административно-правовой защиты.

Пришло время, когда надо искать альтернативные пути улучшения жизни в украинском обществе, и для этого обычно следует двигаться по пути реального обеспечения провозглашенных в Конституции Украины прав и свобод человека и гражданина, а также преодолевать трудности в решении многочисленных государственно-правовых проблем. Такие акценты побуждают отечественную юридическую науку искать пути улучшения административно-правовой охраны и защиты на современном этапе, в соответствии с реалиями сегодняшнего дня.

Жизнь, честь, здоровье и достоинство граждан, общественный порядок, государственная граница, природа – вот только небольшой пласт ценностей, которые нуждаются в эффективной и действенной административно-правовой охране и защите.

Определенным образом указанные выше проблемы изучали современные отечественные и зарубежные ученые в области административного права К. Г. Булатов, В.В. Галушко, И. П. Голосниченко, М.В. Кузнецов, В. И. Кныш, Н.М. Конин, В.И. Курило, Ю.С. Московченко, А.И. Ники-тенко, А. Г. Сачаво, А. И. Остапенко, В.Ф. Погорилко, И.С. Пономарев, А. П. Угровецкий, В. В. Хатуаев, В. И. Шаповал и др. Однако, эти ученые раскрыли лишь отдельные аспекты административно-правовой охраны и административно-правовой защиты. Они исследовали другие более широкие или смежные общественные отношения.

Цели и задачи статьи. Констатируем, что вышеуказанная проблематика соотношения административно-правовой защиты и административно-правовой охраны исследована отечественной наукой административного права несколько бессистемно и требует фундаментальной теоретической обработки. Требования правового социального государства, строительство рыночной экономики в Украине, развитие гражданского общества требуют решения многих актуальных правовых вопросов по повышению эффективности деятельности всех органов

Актуальность темы исследования. Актуальность вопросов соотношения административно-правовой охраны и административно-правовой защиты определяется их значительным теоретическим и практическим значением для поступательного развития нашего государства, недостаточным уровнем изученности и дискуссионностью многих положений в современных теоретических концеп-

циях, необходимостью обобщения, изучения и анализа опыта в этой сфере.

Состояние исследования. Теоретическим и практическим проблемам, а также перспективам развития административно-правовой охраны и административно-правовой защиты в своих трудах уделяли внимание такие ученые: А. В. Венедиктов, А. И. Елистратов, В. В. Ивановский, С. Н. Рахлин, В. Д. Резвых, И. Я. Фойницкий и многие другие.



публичного управления в этой сфере, а также реального обеспечения прав и свобод человека и гражданина в нашем обществе.

Неразработанность на научном уровне этих вопросов, неурегулированность многих аспектов административно-правового участия государства в административно-правовой охране и защите в условиях многообразия общественных отношений и динамического их развития, несогласованность нормативных актов и обусловили выбор тематики данной научной статьи.

Вопросы соотношения административно-правовой охраны и административно-правовой защиты всегда интересовали ученых в области административного права, о них до сих пор не утихают дискуссии в научных кругах.

Изложение основного материала.

На взгляд С.А. Мосьондза, полезность соотношения данных понятий возникает не только из-за необходимости их уточнения, но и имеет другую, более глубокую причину: от понимания сущности этих понятий зависит содержание деятельности органов публичной администрации по обеспечению реализации прав в научной сфере [1, с. 103], а также, на наш взгляд, и в других сферах.

Исследуя современное российское административное право Ю.А. Дмитриев, И.А. Полянский, Е.В. Трофимов касаются вопросов административно-правового регулирования и указывают, что оно последовательно проходит три основные стадии: формирование общего действия административно-правовых норм, которое складывается из правотворчества, то есть установления норм административного права, толкования норм административного права; возникновение на основе юридических фактов правоотношений между субъектами административного права, приобретающими взаимные субъективные права и юридические обязанности; реализация субъективных прав и юридических обязанностей в поведении субъектов административного права [2, с. 76]. Хотелось бы отметить, что административно-правовая защита и охрана присутствуют на всех стадиях административно-правового регулирования.

Как общеизвестно по теории государства и права, регулятивная и ох-

ранительная – это основные функции права, с помощью которых оно защищает права и свободы граждан.

А.И. Харитоновна в своих трудах справедливо считает, что в случае нарушения требования вести определенным образом вместо регулятивных правоотношений возникают охранные (регулятивные трансформируются в охранные), основанием для чего является предписание нормы права и совершения административного деликта. В этом случае речь идет уже не о реализации установленных административно-правовых регулятивных норм, которыми были определены требования к поведению обязательного субъекта, а о реализации положений охранных административно-правовых норм, предусматривающих установление новых прав и обязанностей [3, с. 38].

Однако подавляющее большинство ученых обращает внимание на недопущение отождествления понятий «охрана» и «защита» и считает, что «охрана» в юридическом смысле означает позитивное состояние норм права, направлена на недопущение нарушения субъективных прав и законных интересов лиц, отражает статику правоотношений. В свою очередь «защита» характеризуется динамикой через реализацию средств и форм, предусмотренных законодательством для восстановления правового положения потерпевшего, привлечения виновного к юридической ответственности применяются тогда, когда субъективное право уже нарушено [4, с. 192].

На взгляд С.А. Мосьондза, исследовавшего смежную с нами проблематику, концептуальные вопросы административно-правовой охраны сферы науки в Украине, средствами административно-правовой охраны создаются благоприятные условия для функционирования отдельных объектов и отраслевых комплексов, устраняются негативные социально-экономические факторы, решается ряд других неюрисдикционных задач. Следовательно, административно-правовую охрану нужно рассматривать сквозь призму общей профилактической функции права, которое призвано не только препятствовать девиантным проявлениям, но и выступать универсальным сред-

ством организации общественных отношений, их главным регулирующим фактором и одновременно гарантией динамичного развития всех сфер общественной жизни [1, с. 106].

Административно-правовая охрана отличается гуманностью, направленностью на убеждение населения в целесообразности и справедливости мер, осуществляемых государством, объективной необходимости тех или иных общеобязательных правил. Она связана с масштабным использованием проверенных практикой средств организационной, массово-политической и воспитательной работы, активным формированием в общественном сознании нетерпимого отношения к антиобщественным проявлениям [1, с. 106].

В своих трудах В.В. Галунько справедливо отмечает, что административно-правовая охрана обеспечивается:

- во-первых, с помощью специальных охранных административно-правовых норм, применяемых после нарушения требования регулятивной нормы вести определенным образом, – административно-правовая защита;

- во-вторых, на основе непосредственной реализации регулятивных административно-правовых норм, которые направляются на предупреждение (профилактику) противоправных посягательств, в случаях высокой вероятности нарушения субъективных публичных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, – административно-правовая охрана в узком смысле [5, с. 242-247].

В.В. Галунько отмечает, что административно-правовая охрана осуществляется в трех формах:

- правотворческой, когда создаются законы и подзаконные нормативно-правовые акты;

- правоприменительной, когда воплощаются в жизнь установленные административно-правовые нормы;

- правоохранительной, включающей средства административного воздействия к нарушителям прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц [5, с. 242-247].

На взгляд В.В. Галунько, административно-правовая охрана в узком смысле – это положительное статическое состояние административного права, направленное на предупрежде-



дение правонарушений (профилактику преступлений), устранение препятствий, осуществляется публичной администрацией с целью обеспечения прав свобод и публичных законных интересов физических и юридических лиц, нормального функционирования гражданского общества и государства [5, с. 242-247].

Административно-правовая защита – это динамические (активные) действия публичной администрации, направленные на восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, устранения препятствий по их осуществлению средствами административного права с возможностью применения мер административного принуждения и привлечения виновных к административной ответственности [5, с. 242-247].

На взгляд В.В. Галунька, административно-правовая охрана в широком смысле состоит из элементов административно-правовой защиты и охраны в узком смысле (административно-правовая охрана = охрана в узком смысле + защита). Другими словами – из совокупности статической и динамической деятельности публичной администрации, осуществляемой на основе административно-правовых норм [5, с. 242-247].

В своих работах В.В. Галунько подчеркивает, что административно-правовая охрана – это система упорядоченной административно-правовыми нормами деятельности публичной администрации, направленная на предупреждение правонарушений (профилактику преступлений) и восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, осуществляемые средствами административного права с возможностью применения мер административного принуждения и привлечения виновных к административной ответственности [5, с. 242-247].

Тем самым, термин «охрана» В.В. Галунько понимает, с одной стороны, как непосредственную правовую защиту социальных интересов граждан, социальных групп всего общества, а с другой, – как стимулирование таких социальных действий, следствием которых было бы укрепление суще-

ствующих общественных отношений и нейтрализация социальных тенденций, угрожающих им. Исходя из этого, следует считать, что отношения административно-правовой охраны права собственности обслуживают административное право в целом. Здесь возникают волевые отношения, обозначающие взаимосвязь прав и обязанностей субъектов и объектов, которые принимают в них участие, поскольку эта связь предопределена нормами административного права. У них сформирована определенная правосубъектность, юридически выражена совокупность социальных свойств участников правоотношений охраны. В общем виде это можно сформулировать как право невластных физических и юридических лиц находиться под публичной охраной публичной администрации, и обязанность субъектов публичной администрации обеспечить такую охрану. Отсюда следует особая специфическая форма административно-правовых отношений в сфере охраны прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц. Принято считать, что основной особенностью этих отношений является их правовое неравенство, поскольку субъект публичной администрации имеет приоритет своей воли над волей всех других объектов. Социальные отношения «власти-подчинения» в охранной сфере приобретают вид государственных отношений, которые трансформируются в юридическую форму административного права. В ней субъект публичной администрации выступает как юридически властный относительно объектов управления [6, с. 123].

Я. М. Шевченко считает, что понятие охраны включает в себя, наряду с мерами экономического, политического, идеологического характера, обеспечивающих нормальное регулирование общественных отношений, предупреждение правонарушений, устранение причин, которые их порождают (регулятивные нормы), а также и меры, направленные на восстановление или признание прав в случае нарушения или оспаривания их, а именно - защита (охранные нормы) [7, с. 234; 1, с. 106]. Итак, следует подвести итог, автор прямо признала правовую защиту составной частью правовой охраны.

Мы полностью согласны с мнением Т.А. Гуржия, которое изложено в его трудах. Исследователь утверждает, что, несмотря устойчивый интерес к феномену административно-правовой охраны, отраслевая наука еще не выработала единого консенсусного взгляда на его природу и содержание [8, с. 293; 1, с. 102-107].

Например, Р.Б. Шишка определяет, что правовой механизм государства должен регулировать отношения в интересах человека, предоставить ему возможность без разрешения реализовать надлежащие правомерные интересы, обеспечить высокий уровень охраны, а в случае нарушения этих прав – своевременную и эффективную защиту [9, с. 38].

В своих трудах Н.М. Конин указывает, что задачами законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ) являются: во-первых, охрана прав и свобод человека и гражданина; здоровья граждан; санитарно-эпидемиологического благополучия населения; окружающей среды; установленного порядка осуществления государственной власти, общественной безопасности; собственности; во-вторых, защита личности, общественной нравственности, законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений; в-третьих, предупреждение административных правонарушений. Этот перечень объектов охраны и защиты следует, видимо, рассматривать в качестве общих родовых объектов посягательств со стороны субъектов административных правонарушений [10, с. 293].

Наиболее подходящими для понимания сущности административно-правовой защиты, на наш взгляд, являются теоретические исследования К.Г. Булатова. Он исходит из признания основополагающей характеристикой единой государственной власти отношений «власти-подчинения», в результате чего государственная власть осуществляет специфическую политическую функцию по защите физических и юридических лиц; в исследовании правоприменительной деятельности органов исполнительной власти необходимо методологическое построение трех-



членной цепочки административно-правовой защиты физических и юридических лиц, в состав которой входят: публичная администрация, находящаяся в центре и императивно-властно связывающая между собой два объекта публичного управления с различными свойствами (первый – законопослушное лицо, требующее защиты, второй – лицо, которое противоправно посягает на законные права и интересы первой) [11, с. 21-35; 12; 13; 14; 15].

В своих произведениях С.А. Мосьондз выделил пять подходов к пониманию сущности административно-правовой охраны.

Он указывает, что одни ученые рассматривают административно-правовую охрану максимально узко, – как исполнительно-распорядительную деятельность по выявлению административных правонарушений и применение мер воздействия в отношении виновных лиц [1, с. 102-107; 16, с. 32].

Другие же несколько расширяют ее целевой охват, утверждая, что основной функцией административно-правовой охраны является противодействие (конечно же, средствами административного права) любым противоправным посягательствам, независимо от их типа или характера [1, с. 102-107; 17, с. 22].

С точки зрения третьих, административно-правовая охрана, – это не только профилактическая или юрисдикционная, но и нормотворческая деятельность, призванная создать оптимальные условия для функционирования соответствующей сферы общественной жизни, всесторонней реализации прав и свобод граждан [18, с. 9-13].

Четвертая группа исследователей связывает административно-правовую охрану с системой юридических норм, которыми определяются регистрационные, разрешительные, лицензионные, контрольно-надзорные и юрисдикционные полномочия органов исполнительной власти [19, с. 11].

Пятая – понимает под ней организующее воздействие административного права на общественные отношения с целью обеспечения нормального функционирования экономики и других сфер жизнедеятельности, реализации гражданских прав и свобод, форми-

рования в общественном сознании установки на безусловное соблюдение требований юридических норм, предупреждения и пресечения правонарушений, привлечения виновных к ответственности [20, с. 32-51; 21, с. 44]. Все эти подходы являются достаточно интересными и заслуживают внимания.

Выводы. Итак, суммируя вышесказанное, можно констатировать, что вопросы соотношения административно-правовой охраны и административно-правовой защиты являются весьма актуальными в наше время, в науке административного права, и ученые пока не нашли единого консенсуса по их размерности.

Мы не можем отрицать то, что ученые в области административного права интересуются феноменом административно-правовой охраны и административно-правовой защиты, ставят вопросы в своих произведениях об их соизмеримости и взаимозависимости, однако следует констатировать в нашем исследовании, что единственный установившийся взгляд во всех ученых на эту проблематику отсутствует, они выражают довольно различные мнения относительно этих юридических понятий.

Но все же, хотелось бы отметить, что на наш взгляд, административно-правовая охрана является более широким понятием и включает в себя категорию административно-правовой защиты. Мы согласны с теми учеными, которые констатируют в своих произведениях, что термин «охрана» используется как общее правовое явление, включающее защиту. Административно-правовая охрана есть, на наш взгляд, более общим понятием и включает в себя административно-правовую защиту.

Список использованной литературы:

1. Мосьондз С.А. Административно-правовая охрана сферы науки в Украине: концептуальное видение / С.А. Мосьондз // Научно-аналитический журнал «Таможенное дело». - 2012. - № 5 (83), часть 2, книга 2 - С. 102-107.
2. Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов. /

Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. – М.: Система ГАРАНТ, 2008 г.

3. Харитонова О.И. Административно-правовые отношения: концептуальные основы и правовая природа: автореф. дисс. ... доктора юрид. наук: спец. - 12.00.07 / О.И. Харитонова. - Одесса, 2004. - 328 с.

4. Галуцько В.В. Административно-правовая охрана и защита права собственности / В. Галуцько // Вестник ХНУВД. - 2007. - № 38. - С. 192-198.

5. Административное право Украины: [учебное пособие]: [в 2-х томах] / [Галуцько В.В., Олещук В.И., Пыхтин М.П. и др.]; под общ. ред. В.В. Галуцько. - Херсон: ПАО «Херсонская городская типография» 2011. - Т. 1: Общее административное право. - 320 с.

6. Административное право Украины: учебное пособие в 4-х томах / под общ. ред. В.В. Галуцько. - Вид. второе дополненное и переработанное. - Херсон: ХМТ, 2011. - Т. 1: Общее административное право. - 334 с.

7. Шевченко Я.М. Гражданское право Украины: академический курс. Общая часть / Я.М. Шевченко. - К.: Ин Юре, 2006. - 536 с.

8. Гуржий Т.А. Государственная политика безопасности дорожного движения: теоретико-правовые и организационные основы: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Гуржий Тарас Александрович. - К., 2011. - 553 с.

9. Шишка Р.Б. Охрана прав субъектов интеллектуальной собственности в гражданском праве Украины: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.03 / Шишка Роман Богданович. - Харьков, 2004. - 395 с.

10. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах / Николай Михайлович Конин - Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: "Проспект", 2010 г. – 256 с.

11. Булатов К.Г. Административно-правовая защита физических и юридических лиц в Российской Федерации: дисс. ... доктора юрид. наук. - 12.00.02 / Курбан Гаджиевич Булатов. - М., 1998. - С. 21-35

12. Закон Украины «Основы законодательства Украины о здравоохранении» от 19 ноября 1992 г. № 2801-ХІІ [Электронный ресурс] // Официальный веб-сайт Верховной Рады Украины. - 24



августа 2013. - Режим доступа: - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

13. Закон Украины «Об охране труда» от 14 октября 1992 г. № 2694-ХІІ [Электронный ресурс] // Официальный веб-сайт Верховной Рады Украины. - 26 августа 2013. - Режим доступа: - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

14. Закон Украины «Об охране прав на сорта растений» от 21 апреля 1993 г. № 3116-ХІІ [Электронный ресурс] // Официальный веб-сайт Верховной Рады Украины. - 27 августа 2013. - Режим доступа: - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

15. Закон Украины «Об охране детства» от 26 апреля 2001 г. № 2402-ІІІ [Электронный ресурс] // Официальный веб-сайт Верховной Рады Украины. - 15 августа 2013. - Режим доступа: - <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.

16. Погорилко В. Ф. Административно-правовая охрана природы Украинской ССР / Ю. С. Шемшученко, В. Ф. Погорилко. - К.: Научная мысль, 1973. - 128 с.

17. Голосниченко И. П. Административно-правовые аспекты организации и деятельности вневедомственной охраны системы органов внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Голосниченко Иван Пантелеевич. - К., 1980. - 168 с.

18. Московченко Ю. С. Административно-правовая охрана политических прав граждан России: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Московченко Юлия Сергеевна. - М., 2006. - 172 с.

19. Пономарёв И. С. Административно-правовая охрана живых ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Пономарёв Игорь Сергеевич. - М., 2001. - 172 с.

20. Кныш В. И. Административно-правовая охрана животного мира и роль милиции в ее осуществлении: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кныш Валентин Иванович. - М., 2007. - 178 с.

21. Зарубинский О. Ф. Административно-правовая охрана собственности: монография / А. Ф. Зарубинский, С. А. Синицын. - М.: Инфра, 1997. - 315 с.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ И ВИДАХ РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В УКРАИНЕ НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ

Т. ЖАЛИЙ,

кандидат исторических наук, заведующая кафедрой правоведения
Полтавского национального педагогического университета
имени В. Г. Короленко

SUMMARY

The article analyzes the regulatory and scientific literature on the subject of the concept and types of religious organizations in Ukraine. Much attention is drawn to the concept, types of religious organizations are characterized by its attributes as a legal entity. Religious organizations are considered as religious communities, departments and centers, monasteries, religious brotherhoods, missionary societies (missions), religious schools, and associations made up of these religious organizations.

Key words: religious organization, charter, freedom of conscience, freedom of religion, freedom worldview.

* * *

В статье проведен анализ нормативной и научной литературы на предмет понятия и видов религиозных организаций в Украине. Большое внимание обращается на понятие, виды религиозных организаций, характеризуются ее признаки как юридического лица. Рассматриваются религиозные организации как религиозные общины, управления и центры, монастыри, религиозные братства, миссионерские общества (миссии), духовные учебные заведения, а также объединения, состоящие из указанных религиозных организаций.

Ключевые слова: религиозная организации, устав, свобода совести, свобода религии, свобода мировоззрения.

Постановка проблемы. Украина находится на этапе становления национальной государственности, развития правового государства и гражданского общества. Религиозный фактор всегда был определяющим в общественной жизни украинского народа, не утратив своей актуальности и в XXI веке. Несмотря на демократическое и умеренное отношение государства к религиозной сфере жизни, все же на сегодня рядом с проблемами экономического и политического развития нашей страны возникает проблема межконфессиональных взаимоотношений и недоразумения представителей отдельных религиозных общин. Религиозный фактор в таких условиях набирает деструктивную силу для государственного развития. Поэтому сегодня необходимо исследовать различные теоретические проблемы духовного развития украинского народа с целью стабилизации религиозной жизни в нашем государстве. К таким проблемам следует отнести проблему конституционно-правового статуса религиозных организаций в Украине, которая не теряет свою актуальность.

Состояние исследования. При ее исследовании нами была использована нормативная литература и труды ученых по этой проблеме. Нормативно-правовые акты, в частности Конституция Украины, Законы Украины «О налогообложении прибыли предприятий», «О свободе совести и религиозных организациях», в которых в общих чертах закреплена правовая статус религиозных организаций [1-3; 7]. Ценными для ис-

следования стали научные работы О.Кумейка, который проанализировал нормативно-правовые акты, посвященные религиозным организациям, В.Пиддубной, что раскрыла суть специальной правоспособности религиозных организаций, М.Рыбачука и Г.Сергиенка, внимание которых сосредоточено на отношениях религиозных организаций с государством и обеспечения последней правового статуса [8; 12; 14; 16].