

УДК 351.751+35.07

**Я.В. ЛАЗУР**, канд. юрид. наук, доц., Ужгородський національний університет

## **ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ЕЛЕМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

*Ключові слова: предмет, сутність, елементи, адміністративно-правовий механізм, права і свободи, громадяни, державне управління*

Сьогодні в Україні у зв'язку зі здійсненям ряду соціально-економічних, політичних, ідеологічних і культурних реформ проблема забезпечення прав і свобод людини і громадянина набуває особливого значення. Її зміст обумовлюється складнощами щодо забезпечення закріплених у Конституції держави прав і свобод людини й громадянина та в низькому рівні їх захисту від правопорушень. Такі обставини обумовлюють актуальність проведення науково-теоретичних досліджень, спрямованих на детальне дослідження механізму забезпечення прав та свобод громадян, вивчення головних його ознак і пошук шляхів у підвищенні їх ефективності в сучасних умовах. Це обумовлює новизну та актуальність даної статті, метою якої є дослідження поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. Як відомо, певний вклад у розвиток проблеми внесли М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников та інші вчені.

Для з'ясування механізму забезпечення прав і свобод громадян потрібно визначити, що представляє собою термін «забезпечення», що має досить широке значення і трактується в адміністративно-правовому сенсі

як створення надійної умови для здійснення чого-небудь; гарантування чогось; захист, охорона кого-небудь чи чого-небудь від небезпеки [1, с.85]. У зв'язку з цим у науковій літературі використовується різне його термінологічне значення, як-то: механізм «забезпечення», «реалізації», «здійснення», «гарантування» прав і свобод людини і громадянина. В словнику російської мови цей термін означає надання (постачання) чогось або кимось в достатній кількості, створення усіх необхідних умов для здійснення чогось, гарантування чогось [2].

Щоб у повній мірі осягнути, що розуміється під механізмом забезпечення прав і свобод громадян у сфері державного управління, додатково потрібно з'ясувати, що таке правове забезпечення та сфера його застосування. Правове забезпечення - це цілеспрямована дія на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [3, с.327]. З точки зору А.Ю. Олійника, правове забезпечення - це вплив на права і свободи громадян за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права [4, с.160]. З наведених тверджень можна зробити висновок, що правове забезпечення - це здійснюване державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація і розвиток.

Сфера правового забезпечення - це сукупність прав і свобод громадян, яку можна і необхідно впорядкувати за допомогою норм права і правових засобів. При цьому до вказаної сфери можуть належати лише відносини, що піддаються правовому регулюванню. Є різні класифікації сфер правового забезпечення [5, с.457].

Реальне забезпечення прав та свобод людини і громадянина є однією з найважливіших ознак правової держави та розвинутої демократії. На жаль, механізм забезпечення прав і свобод громадян в сучасній Україні

ще досі перебуває на стадії розроблення, а їх реалізованість та захищеність залишаються на низькому рівні. Прагнення до побудови в Україні демократичної і соціально орієнтованої держави, формування дієздатних структур громадянського суспільства передбачає знаходження ефективних механізмів забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина [6, с.82].

Взагалі, механізм забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні має багато спільних ознак із механізмом правового регулювання, механізмом реалізації та забезпечення конституційних прав, свобод і обов'язків громадян. Як відомо, механізми визначають як внутрішню будову, систему чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище [7, с.523]. Тут ми розглянемо внутрішню побудову наступних явищ: а) механізм забезпечення прав і свобод громадян; б) основні ознаки цього механізму; в) його елементи та стадії.

У науці існує багато підходів щодо забезпечення прав і свобод громадян. Так, О.І. Наливайко зазначає, що механізм забезпечення прав і свобод людини – це діяльність органів держави і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян із створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації і захисту [8, с.22]. У свою чергу, К. Горностай наголошує, що захист прав і свобод людини та громадянина – це і є механізм забезпечення суб'єктивного права компетентними органами чи самим суб'єктом цього права [9, с.51]. «Механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина – це процес цілеспрямованої діяльності компетентних органів щодо сприяння реалізації прав і свобод людини та громадянина, їх охороні і захисту», – вказує В.О. Демиденко [10, с.9].

Спираючись на ці поняття, можна сказати, що механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері державного управління, це

процес діяльності органів державного управління щодо створення належних умов реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян від протиправних дій, шляхом виконання матеріальних і процесуальних юридичних засобів та способів.

Слід зауважити, що в юридичній практиці існує невелика кількість обґрунтованих теоретичних поглядів щодо структури, форм і функцій механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері державного управління: деякі наукові дослідження висвітлюють лише окремі його сторони. В цих роботах, здебільшого, описуються засоби і способи забезпечення прав і свобод громадян. Деякі автори стверджують, що права і свободи потребують лише захисту, а сам механізм забезпечення цих прав і свобод не розглядають взагалі.

Всі механізми являють собою впорядковану і організовану систему, а, як відомо, кожна система має свою структуру. У своєму основному розумінні, структура є внутрішньою побудовою будь-чого; це визначений склад елементів (компонентів) об'єкта. М.Д. Савенко вважає, що структуру механізму забезпечення прав і свобод громадянина у сфері державного управління становлять правові принципи, норми (юридичні гарантії), а також умови і вимоги щодо діяльності органів державного управління та їх посадових осіб. Існує думка, що це система взаємопов'язаних правових норм закріплює основні права та свободи громадян і встановлює гарантії їх реалізації, а також систему органів державного управління та його апарату, які забезпечують, охороняють і захищають основні права та свободи громадян [11, с.74]. А.М. Колодій виокремлює такі елементи механізму забезпечення прав і свобод громадянина: а) норма права; б) правовідносини; в) акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; г) акти застосування норм права [12, с.136]. Елементами механізму правового регулювання називають також: а) норми

права; б) правовідносини; в) правореалізацію та відповідні акти; г) правосвідомість і правову культуру; д) законність правового регулювання [4, с.123].

Існують декілька варіантів, які відображають позиції певних науковців стосовно складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання. В цьому всі елементи можна розділити на дві групи: функціональні та органічні.

Функціональними складовими частинами механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні є елементи, які значною мірою впливають на його ефективність (необов'язкові складові). Тобто, функціональні складові мають можливість якісно змінити механізм адміністративно-правового забезпечення, вони суттєво впливають на його надійність (наприклад, чим вище рівень правосвідомості суб'єктів адміністративно-правових відносин, то надійніше діє цей механізм) Але механізм забезпечення прав і свобод може існувати самостійно.

1. Юридичний факт - це конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна та припинення адміністративно-правових відносин. Самі по собі норми адміністративного права не діють, вони активізуються лише тоді, коли настають необхідні для їхньої дії життєві обставини. Так, згідно Кодексу України про адміністративні правопорушення у разі несплати правопорушником штрафу у 15-денний строк, постановою про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом. Справа йде про те, що у цьому випадку юридичним фактом є несплата правопорушником штрафу.

2. Правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового забезпечення – це система відображення правової дійсності у погля-

дах, почуттях, уявленнях громадян про право. Правова свідомість складається з: а) правової ідеології; б) правової психології; в) правової поведінки.

3. Законність є правовим режимом суспільного життя, який характеризується неухильним дотриманням норм права всіма суб'єктами правових відносин. Як функціональна складова механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян, законність затребувана суспільним середовищем, державою, окремими громадянами. Законність сприяє якісному здійсненню державного управління. Для громадян законність являє собою засіб, за допомогою якого вони захищаються від порушення своїх прав, свобод і законних інтересів.

4. Акти тлумачення норм права – це процес, спрямований на встановлення змісту норм права з метою їх правильної реалізації. Слід зазначити, що важливість тлумачення норм права як функціональної складової частини механізму правового забезпечення важко перебільшити. Необхідно вказати, що потреба у тлумаченні норм права виникає нерідко через прогалини суб'єкта правотворчості. Як офіційне (яким зайняті спеціально уповноважені державою органи) так і неофіційне тлумачення норм права (що його може здійснювати будь-який громадянин) значною мірою впливає на функціонування механізму забезпечення прав і свобод громадян, оскільки належне тлумачення – це одна з умов правильного забезпечення норм права, яка, своєю чергою, приводить до регулювання відповідних суспільних відносин.

5. Акти застосування норм права - прояв владного веління органів державного управління, спрямований на забезпечення умов для здійснення суб'єктивних прав, свобод та обов'язків учасників правових відносин. Застосування можна сприймати як один із варіантів забезпечення норм права, однак втілювати на практиці його мають право лише компетентні державні органи. Результат

процесу застосування норм права - акт застосування права, що являє собою результат вирішення конкретної юридичної справи.

В свою чергу, органічними складовими частинами механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні можуть вважатися ті елементи, що визначають саму суть цього явища. Такими складовими виступають: 1) норма права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини [13, с.66].

Проаналізувавши наведені класифікації елементів механізму забезпечення прав і свобод громадян, ми сформулюємо таку структуру: а) норма права; б) правовідносини; в) принципи прав і свобод громадян; г) стадії їх забезпечення; д) гарантії здійснення прав і свобод громадян; е) юридичні факти; є) акти застосування норм права.

Норма права - це споконвічний елемент і нормативна основа механізму правового забезпечення. Норма права являє собою загальне обов'язкове правило (модель) поведінки, яке встановлює для суб'єкта як можливий варіант поведінки - суб'єктивні юридичні права, так і необхідний варіант поведінки - суб'єктивні юридичні обов'язки. Специфічне завдання норми права в механізмі правового забезпечення полягає в тому, щоб: а) визначити загальне коло людей, на які вона поширює свою дію; б) встановити зміст суспільних відносин (зміст поведінки суб'єкта), а також об'єкти правовідносин; в) визначити обставини, в яких особа повинна керуватися даним правилом поведінки; г) розкрити саме правило поведінки вказівкою на права і обов'язки учасників відносин, що регулюються, характер їх зв'язку між собою, а також державно-примусові заходи, що застосовуються до осіб у разі невиконання ними юридичних обов'язків. Норма права набуває зовнішнього вираження в нормативно-правовому акті, який забезпечує її дієвість. Нормативно-правові акти обслуговують нормативну основу механізму правового забезпечення.

Чіткість і ефективність механізму правового забезпечення залежать від правильного тлумачення норм права [3, с.331].

Таким чином, механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері державного управління зумовлює насамперед регулювання суспільних відносин за участю норми права.

Правовідносини в механізмі правового забезпечення - це засіб «переведення» загальних розпоряджень юридичних норм у площину суб'єктивних прав і обов'язків для даних суб'єктів. Означені правовідносини виконують такі функції: а) визначають конкретне коло осіб, на яких поширюється дія норм права у цей момент; б) закріплюють конкретну поведінку, якої повинні або можуть дотримуватися особи; в) служать умовою для можливого приведення в дію спеціальних юридичних засобів (прокуратурою, судом, міліцією) з метою забезпечення суб'єктивних прав, обов'язків, відповідальності.

Для механізму дії права правові принципи у цілому мають визначальне значення. Для механізму правового забезпечення вони мають значення лише у плані здійснення права, коли відображені у свідомості правозастосувача, формують позиції розсуду у конкретній ситуації. Для механізму впливу визначальними будуть принципи, сформульовані законодавцем і закріплені у нормах права. Вони не належатимуть до останнього, якщо не становитимуть частину його спеціального юридичного утворення [14, с.98].

Структурною складовою механізму забезпечення прав і свобод громадян є гарантії їх здійснення, під якими розуміються умови, засоби, способи, які забезпечують виконання у повному обсязі та всебічну охорону прав і свобод особи. Поняття «гарантії» охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичне забезпечення прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення [15, с.555].

Стадії механізму забезпечення прав і сво-

бод громадян - процес, що складається з певних логічно взаємопов'язаних етапів. Так, С.Г. Стеценко виділяє такі стадії:

1) регламентація суспільних відносин - розробка та прийняття правових норм, які формулюють правила поведінки для учасників відносин у сфері державного управління. На цій стадії відбувається правотворча діяльність органів державних управління зі створення правових норм і нормативно-правових актів. Скажімо, прийняття Закону України від 02.10.1996 р. «Про звернення громадян», це прояв правотворчої діяльності Верховної Ради України; видання Указу Президента України від 12.01.2007 р. № 14/2007 «Про зупинення дії постанов Кабінету Міністрів України від 10 січня 2007 р. № 8 і № 9», це прояв правотворчої діяльності Президента України, а видання Кабінетом Міністрів України постанови від 24.01.2007 р. № 37 «Про утворення Ради інвесторів при Кабінеті Міністрів України» - це прояв правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України;

2) на стадії виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків відбувається процес переходу від загального до конкретного, від загальних приписів правових норм до конкретної моделі поведінки того чи іншого суб'єкта правовідносин. Вихідним елементом у цьому випадку є юридичний факт (фактичний склад). У рамках цієї стадії відбувається деталізація, уточнення загальних правил поведінки відповідно до конкретної ситуації;

3) фактичне використання суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. На цій стадії втілюються в життя приписи норм права в реальну поведінку того чи іншого суб'єкта [13, с.68].

Таке уявлення про структуру механізму правового забезпечення широко використовується, але не є єдиним. Так, А.В. Малько виділяє наступні стадії правового забезпечення:

На першій стадії формується правило поведінки, яке направлено на задоволення тих

або інших інтересів, що знаходяться у сфері державного управління. Тут не тільки визначається коло інтересів відповідних правовідносин, але й прогноуються перешкоди щодо задоволення інтересів, а так само можливі правові засоби їх подолання.

На другій стадії відбувається визначення спеціальних умов, при настанні яких здійснюються загальні програми, які дозволяють перейти від загальних правил до конкретних. Як і С.Г. Стеценко, А.В. Малько також пов'язує дану стадію з виникненням юридичного факту, який використовується в якості пускового механізму для руху конкретних інтересів по юридичній сфері.

Третя стадія - встановлення конкретного юридичного зв'язку. Інакше кажучи, тут виявляється, яка зі сторін має інтерес і відповідне суб'єктивне право, покликане його задовольняти, а яка - зобов'язана або не перешкоджати цьому задоволенню, або здійснювати відомі активні дії на користь уповноваженого суб'єкта.

Четверта стадія - здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, при якій правове забезпечення досягає своїх цілей - дозволяє інтересу суб'єкта стати задоволеним. Акти забезпечення суб'єктивних прав і обов'язків - це основний засіб, за допомогою якого права і обов'язки впроваджуються в життя - здійснюються в поведінці конкретних суб'єктів.

П'ята стадія є факультативною. Вона вступає в дію тоді, коли безперешкодна форма забезпечення права не вдається, і коли на допомогу незадоволеному інтересу повинна прийти відповідна правозастосовча діяльність. Виникнення правозастосування в цьому випадку вже зв'язується з обставинами негативного характеру, що виражаються в наявності або реальній небезпеці, правопорушення або прямого правопорушення [16, с.52].

На нашу думку, А.В. Малько більш точно і детально сформулював стадії механізму правового забезпечення, так як стадію вини-

кнення правовідносин він поділив на складові елементи: 1) виникнення суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків; 2) безпосереднє забезпечення суб'єктивних юридичних прав і суб'єктивних юридичних обов'язків; 3) застосування права.

Проводячи паралелі між стадіями механізму забезпечення прав і свобод громадян та його органічними складовими частинами, необхідно зазначити наступне. Спершу виникає норма права, яка встановлює певне правило поведінки, далі суб'єкт права забезпечує вказану норму права (через дотримання, виконання, використання чи застосування), і, насамкінець, виникають відповідні правовідносини.

Таким чином, в умовах побудови демократичної правової держави виділення механізму забезпечення прав і свобод громадян як самостійного об'єкту дослідження обґрунтовується його значимістю для правової системи в цілому, і зокрема – для надання правам і свободам людини і громадянина актуального змісту. Механізм забезпечення прав і свобод громадян уособлює в собі комплекс взаємодіючих елементів, які надають належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Чуйко З. Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З. Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. - № 8. – С. 81-89
2. Словарь русского языка: В 4-х т. – Т. 2 / АН СССР, Институт русского языка. – 3-е изд. стер. – М. : Рус. яз., 1986. – 736 с.
3. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права : підручник [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти] / [М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачова, О. В. Петришин, С. М. Олейников] ; М. В. Цвік (ред.). –

Х. : Право, 2002. - 432 с.

4. Олійник А. Ю. Теорія держави і права : навч. посіб. / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарев, О. Л. Слюсаренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.

5. Общая теория государства и права: Академический курс: В 2\_х т. / под ред. М. Н. Марченко. - М. : Зерцало, 1998– . – Т. 2. Теория права. – 1998. – 518 с.

6. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні : навч. посіб. – К. : КНТ, 2009. – 232 с.

7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусол. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

8. Наливайко О. І. правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права / О. І. Наливайко // Держава і право : збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2001. – Вип. 12. – С. 18–24.

9. Горностай К. Захист, охорона, гарантії прав і свобод людини і громадянина: співвідношення понять / К. Горностай // Держава і право : збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2001. – Вип. 12. – С. 51–55.

10. Демиденко В. О. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина в діяльності міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / В. О. Демиденко ; Київськ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2002. – 16 с.

11. Савенко М. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина / М. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1.

12. Теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.

13. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С. Г. Стеце-

нко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.

14. Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І. П. Голосніченко. – К., 1991. – 207 с.

15. Юридична енциклопедія. Т. 1: А–Г /

Ю. С. Шемшученко та ін. (ред.). – К. : Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 1998. – 669 с.

16. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2003. - 627 с.

*Лазур Я. В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні / Я. В. Лазур // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 392–398 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09ljyudu.pdf>*

В рамках дослідження поняття, сутності та елементів адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні сформована структура елементів механізму забезпечення прав і свобод громадян та показано, що складовою означеного механізму є гарантії їх здійснення, під якими розуміються умови, засоби та способи. Також розглянуті стадії механізму забезпечення прав і свобод громадян.

\*\*\*

*Лазур Я.В. Понятие, сущность и элементы административно-правового механизма обеспечения прав и свобод граждан в государственном управлении*

В рамках исследования понятия, сущности и элементов административно-правового механизма обеспечения прав и свобод граждан в государственном управлении сформирована структура элементов механизма обеспечения прав и свобод граждан и показано, что составной частью указанного механизма есть гарантии их осуществления, под которыми понимаются условия, средства и способы. Также рассмотрены стадии механизма обеспечения прав и свобод граждан.

\*\*\*

*Lazur JA.V. Concept, Essence and Elements of Administratively-Legal Mechanism Maintenance of the Rights and Freedom of Citizens in the Government*

Within the limits of research of concept, essence and elements of administratively-legal mechanism maintenance of the rights and freedom of citizens in the government the structure of elements of the mechanism of maintenance of the rights and freedom of citizens is generated and is shown that guarantees of their realization which are understood as conditions, means and ways are a component of the specified mechanism. Also stages of the mechanism of maintenance of the rights and freedom of citizens are considered.