



Сусанна Дембішка,
доцент кафедри
цивільного права та процесу
Національного університету
«Львівська політехніка»

УДК 342.97:352 (477)

Адміністративно-правове дотримання та забезпечення прав і свобод громадян органами виконавчої влади

На сьогодні залишається проблемою забезпечення визначених Конституцією України прав і свобод громадян України органами виконавчої влади, щодо застосування адміністративного примусу для дотримання правопорядку. Адміністративний примус відноситься до найбільш необхідних та водночас жорстких засобів впливу, і в діяльності органів влади та управління широко застосовується для зміцнення законності, виховання громадян у дусі дотримання правопорядку, попередження правопорушень.

У адміністративно-правовій літературі науковим опрацюванням проблем, пов'язаних із охороною та захистом прав і свобод громадян у різні роки займалися такі науковці як: Анджеєвський В. С., Бандурка О. М., Бахрах Д. М., Безсмертний О. К., Битяк Ю. П., Голосніченко І. П., Гуренко М. М., Додін Є. В., Олефір В. І., Пахомов І. М., Погорілко В. Ф., Тараненко С. М., Тацій В. Я., Шемшученко Ю. С., Шкарупа В. К. та ряд інших, праці яких заклали низку принципів підходів до розгляду досліджуваної тематики.

Мета роботи полягає у з'ясуванні дотримання основоположних прав і свобод громадян органами влади, змісті адміністративно-правового статусу громадян, потреби звуження сфери застосування адміністративного примусу у діяльності та взаємовідносинах особи й державних органів.

У сучасному світі рівень розвитку свободи та демократії у державі визначається не тільки формальним визнанням владою прав та свобод людини, включаючи офіційне приєднання до міжнародно-правових документів, що їх регламентують, але й наявністю діючого, ефективного механізму реалізації прав та свобод, що містить гарантії їх забезпечення і захисту. Реалізація прав і свобод людини неможлива без забезпечення цих прав організаційно-виконавчою діяльністю державних органів, посадовими та службовими особами, тому що діяльність останніх є свідченням реальності свободи особи, необхідним фактором переходу правових можливостей користування благами, закріпленими в конституціях, у практику життєдіяльності кожної людини [1, с. 190].

Стратегія побудови правової держави в Україні тісно пов'язана із вдосконаленням діяльності органів (посадових осіб) державної виконавчої влади, спрямованої на захист прав і свобод людини і громадянина, особливо під час застосування заходів адміністративного примусу. Важливим чинником, що впливатиме на стан захисту зазначених прав, є вироблення й впровадження системи сучасних принципів державного управління. Як зазначають провідні вчені, важливим елементом правової державності, умовами її здійснення є дотримання конституційного принципу верховенства права [2, с. 163].

Принцип верховенства права є новим явищем для України, а тому існують об'єктивні труднощі в його реалізації. Професор В. Б. Авер'янов наголошував на тому, що принцип верховенства права треба доктринально тлумачити як об'єднання вимог, що забезпечують: по-перше, підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації й захисту прав людини; по-друге, пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [3].

Передбачений Конституцією України принцип верховенства права (ст. 8) стосовно виконавчої влади вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями демократичного суспільства. Спираючись на таке тлумачення принципу, права людини мають перетворитись із одного з багатьох завдань державного управління на його найголовнішу мету. Така цільова переорієнтація пов'язана із принциповою зміною історичної парадигми відносин між державою і людиною. «Сенс цієї зміни полягає в тому, що її місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною зайняла протилежна – ідеологія «служіння» держави інтересам людини» [4, с. 284].

Класична філософсько-правова думка пов'язує ідею правової держави, насамперед, з ідеєю свободи, автономії особистості. Вона виходить з можливості встановлення таких відносин між людиною й державою, коли: по-перше, джерелом права вважається особистість, а не держава; по-друге, змінюється уявлення про співвідношення між владою й законом, від звичної формули «закон є інструментом державної влади» здійснюється перехід до принципу «держава є інструментом закону»; по-третє визнається, що держава стає правовою в силу того, що не суперечить і не порушує права людини, а зміцнює і захищає їх [5, с. 24].

Важливий показник оновлення адміністративного права полягає в суттєвій зміні змісту адміністративно-правового статусу. Оновлення змісту адміністративно-правового статусу людини відбуватиметься шляхом закріплення в законі не тільки природних, загальноновизнаних прав і свобод, які є невід'ємною частиною правового положення громадян у розвинених країнах світу, а й створенням реального механізму забезпечення реалізації цих прав і свобод, який опосередковуватиметься переважно нормами адміністративного права. У змісті адміністративно-правового статусу громадян перевага надаватиметься визначенню не тільки його обов'язків перед державою, а насамперед, його прав, за забезпечення реалізації або за порушення яких держава несе відповідальність [6, с. 295].

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах з органами виконавчої влади є визначення таких основних форм і напрямів діяльності вказаних органів, їх посадових осіб, які забезпечували б повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина, такий правовий стандарт взаємовідносин



органів внутрішніх справ і особи, який враховує статус останньої як такого суб'єкта управлінських відносин, перед яким виконавча влада відповідає за свою діяльність [7, с. 39].

Звісно застосування адміністративного примусу служить одним із важливих чинників зміцнення законності, попередження правопорушень, виховання громадян у дусі дотримання законності. Держава для виконання своїх завдань та функцій, зокрема у сфері охорони прав і свобод громадян, підтримання громадського порядку і громадської безпеки, повинна використовувати всі можливі засоби, включаючи заходи адміністративного примусу, безперечно, на чітких правових засадах.

Точка зору В. Селіванова, що «призначення держави полягає у створенні міцних юридичних передумов становлення, функціонування і розвитку громадського суспільства, при цьому уникаючи суттєвого погіршення матеріального становища населення, з одного боку, а, з іншого – у перетворенні самої держави в соціально-політичний інститут, головним обов'язком якого має бути утвердження і забезпечення законних прав, та свобод людини і громадянина, народного суверенітету і народно-го представництва [8, с. 196].

У правовій науці не має усталеного визначення механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Термін «забезпечення» має досить широке значення, що трактується: як створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти когось, що-небудь від небезпеки [9, с. 85].

Для того, щоб розібратися в чому полягає зміст державно-правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина, необхідно проаналізувати складові його побудови. Так, право – це обумовлена природою людини та суспільства, що виражає свободу особистості, система регулювання суспільних відносин, якій притаманні нормативність, фор-

мальна визначеність в офіційних джерелах та забезпеченість можливістю державного примусу [10, с. 270].

Як зазначає П. С. Лютиков, для вітчизняної правової системи, яка проходить стадію постійного змістовного оновлення, еволюційного розвитку, характеризується переорієнтацією на людиноцентристські цінності та відходом від тотальної монополії держави, надзвичайно важливими є питання розроблення якісно нових правил взаємодії в площині «людина-держава». Публічна адміністрація повинна виступати, в першу чергу, партнером приватної сторони в публічно-правових відносинах, а права та інтереси останньої повинні бути захищені та забезпечені належним чином [11, с. 109].

Якими б досягненнями не пишалася Українська держава і якими б плідними не були її дії у тій чи іншій сфері державного управління, допоки вона не забезпечуватиме реалізацію таких принципів, як верховенство права, законність, пріоритет прав людини і громадянина, реальність прав і свобод людини, поділ державної влади тощо, не можна серйозно претендувати на те, що об'єктивно називатись правовою державою. Усі ці принципи становлять цілісну систему. До того ж реалізація одного з них передбачає паралельне забезпечення інших принципів [12, с. 10].

Більш важливою є проблема впорядкування відносин держави з людиною з метою підвищення рівня захисту прав і свобод громадян, обмеження державного свавілля [13, с. 338].

Таким чином, вітчизняні науковці стверджують, що мета «служіння» держави інтересам людини хоч і знайшла пряме текстуальне закріплення в Концепції адміністративної реформи, але поки що не стала панівною як у свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності органів виконавчої влади [14, с. 86].

Виконавча влада серед гілок державної влади має свої особливос-

ті, які полягають у тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання й управління важливими процесами суспільного розвитку [15, с. 125].

Охорона прав і свобод – стан правомірної їх реалізації – повинна здійснюватися під контролем соціальних інститутів, але без їх втручання [16, с. 205].

Правомірна поведінка є найбільш ефективною формою реалізації права, яка гарантується і охороняється державою. Через правомірну поведінку впорядковуються суспільні відносини, що є обов'язковою передумовою формування та розвитку громадянського суспільства з метою забезпечення стійкого правопорядку. Саме з цієї причини головним завданням держави є стимулювання правомірної поведінки, її підтримання та заохочення [17, с. 112].

Ми вважаємо, що забезпечення прав людини – один із головних напрямків діяльності кожної держави, в тому числі і в міжнародному житті, завдяки чому створюються умови для побудови правової держави та громадянського суспільства, які повинні дбати про своїх громадян та захищати їх інтереси.

Україна має перетворитися на державу для людини, а не залишатись інструментом для пригноблення громадян. Історично вважалося, що найвищі органи держави керують нижчими, і найнижчою ланкою державного організму, його «гвинтиками» були пересічні громадяни. Сучасне розуміння демократичної держави зазначає, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі у суспільства. Це означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто її різноманітні дії спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод [18, с. 25].

Актуальним питанням сьогодення є розроблення, нормативне закрі-

плення і впровадження в діяльність органів виконавчої влади нової адміністративної політики, що відповідає стандартам правової демократичної держави. Важливість її формування, роль у гарантуванні прав людини зумовлюють необхідність фундаментального розроблення концепції цього виду політики. Ядром адміністративної політики повинні бути принципи відносин виконавчої влади з громадянами. У зв'язку із цим, основною проблемою стала переорієнтація змісту відомчих нормативних актів, головна мета яких полягає в захисті і гарантуванні прав і свобод громадян, не в обмеженні диктатом влади за допомогою заборон і адміністративних репресій [19, с. 58].

В Україні при переході до нової моделі взаємовідносин особи і держави акцент зроблено на пріоритетності правового статусу першої, на сервісно-обслуговувальному призначенні державних органів. Це дозволяє говорити про потребу звузнення сфери застосування правового (адміністративного в тому числі) примусу державними органами у своїй діяльності, про зміну пріоритетності у використанні потенціалу цього методу й толерантність у взаємовідносинах особи й державних органів. Правовий примус та адміністративний його різновид повинні стати крайнім методом діяльності державних органів, коли можливості всіх інших методів вже використано, а відповідно позитивного результату, на жаль, не досягнуто.

Державним органам варто використовувати примусові заходи насамперед при виникненні надзвичайних ситуацій для локалізації їх наслідків, а також для попередження, припинення протиправних діянь та притягнення винних до юридичної відповідальності. При цьому обсяг та зміст державно-правового примусу, його різновидів за наявності різних юридично фактичних підстав та багатоманітному цільовому призначенні не може бути однаковим [20, с. 56-57].



Як зазначають деякі науковці «визнання державою прав людини шляхом закріплення їх у Конституції та інших законодавчих актах розглядається лише як перший крок до їх утвердження й реалізації. Держава повинна докладати всіх зусиль для гарантування, охорони й захисту прав людини, що визначає головний напрям гуманізації державної діяльності, цивілізовані риси правового демократичного устрою суспільства [21, с. 6].

Проголошення будь-якого права людини, навіть закріпленого відповідними актами держави – нічого не варте без реальних гарантій його здійснення. Необхідною є наявність дієвого, ефективного соціально-юридичного механізму реалізації прав та свобод, що містить гарантії їх забезпечення та захисту [22, с. 29].

Так, Е. О. Олефіренко визначає поняття адміністративно-правових гарантій реалізації прав і свобод громадян як урегульовану адміністративно-правовими нормами діяльності уповноважених органів (посадових осіб) у сфері державного управління, спрямовану на адекватне розуміння та застосування чинного законодавства, яке визначає права та свободи громадян [23, с. 42-43].

Академік Ю. С. Шемшученко підкреслює важливість наявності умов для реалізації прав і свобод, що можуть бути забезпечені надійною системою гарантій [24, с. 401].

Таким чином, виконання завдань щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, охорони законності та правопорядку має здійснюватися всіма органами державної влади та державними організаціями.

А. Олійник та В. Заяць вважають, що забезпечення прав громадян охоплює: а) створення умов, що сприяють реалізації прав; б) охорону прав від порушень із боку кого б то не було; в) процес реалізації і захист цих прав від уже здійсненого реального їх порушення; г) відновлення порушених прав на всіх стадіях правореалізуючого процесу [25, с. 20].

В. І. Шишкін вказує, що охорона являє собою сукупність передбачених нормами права взаємопов'язаних заходів, спрямованих на попередження можливих порушень права, усунення причин, що їх породжують, а також заходів, що сприяють нормальному процесу його реалізації. Захист – це передбачені нормами права дії (заходи) державних і громадських органів, спрямовані на примусове відновлення прав у разі їх порушенні [26, с.117].

Найбільшою проблемою у застосуванні заходів адміністративного примусу в наш час є забезпечення прав людини під час їх застосування. Цю проблему можна зобразити в двох аспектах: використання заходів адміністративного примусу для боротьби з правопорушеннями, що також ставить за мету забезпечення прав людини, оскільки є засобом захисту від посягань на них, а також дотримання прав осіб, до яких застосовуються ці заходи [27, с. 47].

Забезпечення прав і свобод людини здійснюється органами публічного адміністрування чи їх посадовими та службовими особами, котрі мають відповідні владні повноваження (в тому числі й делеговані), у процесі діяльності яких утворюються суспільні відносини, врегульовані адміністративним правом. Отже, адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини слід визначити як структурно взаємопов'язану сукупність адміністративно-правових засобів, що реалізуються органами публічного адміністрування і спрямовані на регулювання адміністративних правовідносин у сфері прав і свобод людини [28, с. 50].

Водночас ми повинні розуміти, що надмірне використання адміністративного примусу перетворює державні органи в суто каральні, що створює певну загрозу правам, свободам та інтересам особи. Сама держава в такому випадку втрачає ознаки демократичної, правової та соціальної, якою повинна бути у суспільстві.

Отже, можна констатувати, що на сьогодні в Україні лише задекларовано підвалини побудови громадянського суспільства та ідеалу правової держави, а також налагодження їх взаємодії і взаємозв'язку. Подальший розвиток цих демократичних процесів передбачає одночасний розвиток

обох складових, у першу чергу, в рамках забезпечення у суспільстві свободи, неухильного дотримання всіма громадянами принципу верховенства права, недопущення порушень прав і свобод людини, гарантування їх реалізації, захисту та охорони [29, с. 17].

Список використаних джерел

1. *Стеблинська О. С.* Забезпечення міжнародних стандартів прав людини і громадянина в контексті удосконалення діяльності органів внутрішніх справ України / О. С. Стеблинська // Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. – Івано-Франківськ: Редакційно-видавничий відділ Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького, 2012. – Вип. 5. – С. 190-196.
2. *Афанасьєв К. К.* Поняття адміністративної відповідальності: окремі проблемні питання / К. К. Афанасьєв // Актуальні проблеми чинного адміністративного законодавства: шляхи подолання та перспективи вдосконалення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Івано-Франківськ, 30-31 травня 2008 року). – Івано-Франківськ: ПЮІ ЛьвДУВС, 2008. – С. 163-172.
3. *Авер'янов В.* Принцип верховенства права в реформуванні українського адміністративного права [Електронний ресурс] / В. Авер'янов // Юридическая практика. – 2006. – №18 (436) / В. Авер'янов. – Режим доступу: <http://www.yurpractica.com/article.php?id=10005979>.
4. *Органи державної влади України: [монографія] / [за ред. В. Ф. Погорілка].* – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.
5. *Дзьобань О. П.* До питання про осмислення сутності правової держави / О. П. Дзьобань // Бюлетень Міністерства юстиції України. – №9. – 2005. – С. 23-30.
6. *Авер'янов В. Б.* Методологічні засади реформування українського адміністративного права / В. Авер'янов // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 12. – К., 2001. – С. 292-300.
7. *Перепелиця А. В.* Напрямки удосконалення правового регулювання адміністративної діяльності органів внутрішніх справ / А. В. Перепелиця // Проблеми забезпечення конституційних прав громадянина в кримінальному судочинстві: Матеріали науково-практичної конференції (м. Львів, 26 жовтня 2007 року). – Львів: ЛьвДУВС, 2008. – С. 38-41.
8. *Селіванов В. М.* Право і влада суверенної України : методологічні аспекти / В. М. Селіванов. – К., 2002. – 724 с.
9. *Чуйко З. Д.* Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З. Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – №8. – С. 81-89.
10. *Шило С. М.* Механізм захисту прав і свобод людини і громадянина як гарантія забезпечення законності та дисципліни в діяльності органів внутрішніх справ / С. М. Шило // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2013. Серія «Право». Вип. 22. Ч. 1. Т. 2. – С. 269-273.
11. *Лютіков П. С.* Адміністративно-процедурні відносини як особлива сфера об'єктивізації юридичних осіб / П. С. Лютіков // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – 2011. – № 4. – Ч. 1. – 228 с. – С. 109-112.



12. *Поліковський М. Ф.* Правова держава в Україні: теоретична модель і практика реалізації на сучасному етапі / М. Ф. Поліковський // Механізм правового регулювання правоохоронної та правозахисної діяльності умовах формування громадянського суспільства (Осінні юридичні читання): тези доповідей та повідомлень учасників Всеукраїнської курсантсько-студентської конференції (м. Львів, 5 листопада 2010 року). – Львів: ЛьвДУВС, 2010. – С. 10-15.

13. *Коліушко І. Б.* Розвиток адміністративного права як умова успішної реалізації адміністративної реформи / І. Б. Коліушко // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Вип. 12. –К., 2001. – С. 333-343.

14. *Чміленко Г. М.* Адміністративні послуги в Україні / Г. М. Чміленко // Юридичний вісник. – 2005. – №2. – С. 86-93.

15. *Органи державної влади України: [монографія]* / за ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. – 592 с.

16. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун. –Х.: Консум, 2001. – 704 с.

17. *Пилипенко К. М.* Соціальне значення правомірної поведінки в формуванні сутності правопорядку / К. М. Пилипенко // Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнародної наукової конференції «Десяті осінні юридичні читання» (м. Хмельницький, 18-19 листопада 2011 року): у 4-х част. – Частина перша. – Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2011. – С. 111-114.

18. *Коліушко І. Б.* Управлінські (адміністративні) послуги – новела адміністративного права. Адміністративна реформа для людини (науково-практичний нарис) / І. Б. Коліушко. –К.: Факт, 2001. – 72 с.

19. *Фатхутдінов В. Г.* Особливості нормотворчої діяльності органів внутрішніх справ: теоретико-правовий аналіз / В. Г. Фатхутдінов // Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – №2. – С. 58-61.

20. *Коломоєць Т. О.* Законодавство України про адміністративний примус: деякі орієнтири формування в аспекті забезпечення прав і свобод людини / Т. О. Коломоєць // Проблеми й напрямки формування світогляду майбутніх працівників органів внутрішніх справ та забезпечення прав і свобод людини: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 11-12 грудня 2003 року). – Запоріжжя: У 2 ч. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2003. – Ч. 1. – С. 56-59.

21. *Негодченко О. В.* Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України: Монографія / О. В. Негодченко. – Дніпропетровськ: Юридична академія МВС України, 2002. – 416 с.

22. *Князєв В.* Конституційні гарантії прав, свобод та обов'язків людини і громадянина в Україні / В. Князєв // Право України. – 1998. – №11. – С. 29-31.

23. *Олефіренко Е. О.* Адміністративно-правові гарантії реалізації та захисту прав і свобод громадян: співвідношення понять / Е. О. Олефіренко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – №3. – С. 40-43.

24. *Академічна юридична думка* / Ю. С. Шемшученко (ред.); НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Ін Юре, 1998. – 503 с.

25. *Олейник А. Е.* Реализация прав советских граждан в условиях формирования социалистического правового государства / А. Е. Олейник, В. С. Заяц // Актуальные проблемы формирования правового государства / отв. за вып. С. Б. Гаврыш. – Х.: Юрид. ин-т, 1990. – С. 20-21.

26. *Шишкин В. И.* Конституционное право на обжалование в суд действий должностных лиц / В. И. Шишкин. – К.: Политиздат Украины, 1990. – 128 с.

27. *Комзюк А.* Адміністративний примус: деякі загальні проблеми дослідження та правового регулювання в контексті забезпечення прав людини / А. Комзюк // Право України. – 2004. – №4. – С. 46-49.

28. Зуєв Р. Щодо механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини / Р. Зуєв // Юридична Україна. – 2011. – №8. – С. 46-51.

29. Строган А. Взаємозалежність і взаємообумовленість громадянського суспільства та правової держави / А. Строган // Право України. – 2007. – № 10. – С. 14-17.

Дембіцька С. Л. Адміністративно-правове дотримання та забезпечення прав і свобод громадян органами виконавчої влади

Досліджується рівень оновлення змісту адміністративно-правового статусу людини. Застосування адміністративного примусу, дотримання правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян у взаємовідносинах з органами виконавчої влади.

Ключові слова: права і свободи громадян, адміністративний примус, органи виконавчої влади

Дембицкая С. Л. Административно-правовое обеспечение и соблюдение прав и свобод граждан органами исполнительной власти

Исследуется уровень обновления содержания административно-правового статуса человека. Применение административного принуждения, соблюдения правового обеспечения реализации прав и свобод граждан во взаимоотношениях с органами исполнительной власти.

Ключевые слова: права и свободы граждан, административное принуждение, органы исполнительной власти

Dembitska S. Administrative law observance and protection of the rights and freedoms of citizens by the executive authorities

Explores the update level content administrative-legal status of a person. The use of administrative enforcement, compliance with legal to ensure implementation of the rights and freedoms of citizens in their relations with the Executive bodies.

Key words: the rights and freedoms of citizens, administrative coercion, executive bodies