

УДК 342.518

Валентина Скрипнюк,

доктор юридичних наук,

доцент, завідувач кафедри державно-правових дисциплін

Національного університету «Острозька Академія»

ПРАВОЛЮДИННА ПАРАДИГМА В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

У статті досліджується процес утвердження і забезпечення парадигми прав людини в діяльності органів виконавчої влади сучасної Української держави. Автор аналізує вплив закріплених у Конституції України та національному законодавстві України прав і свобод людини і громадянина на діяльність органів виконавчої влади. Особлива увага надається проблемі гарантування і забезпечення прав і свобод людини і громадянина органами виконавчої влади. Зазначені трансформації в діяльності органів виконавчої влади досліджуються з погляду практичного забезпечення принципу верховенства права, а також перспектив побудови в Україні сучасної правової держави.

Ключові слова: права і свободи людини і громадянина, правова держава, національне законодавство, Конституція України, органи виконавчої влади, верховенство права.

Незаперечний факт визнання одним із основоположних орієнтирів державотворення в Україні формування правової держави передбачає те, що як для держави в цілому, так і для її окремих органів, посадових осіб і службових, які наділені владними повноваженнями, базовою цінністю виступає право, і безпосередньо — права і свободи людини і громадянина [1]. Більше того, подібна ціннісна переорієнтація у функціонуванні органів державної влади, яку окремі сучасні дослідники пропонують описувати поняттям «правовизначеності сучасної демократичної держави» [2], має винятково актуальне значення й для розвитку громадянського суспільства. Справді, громадянське суспільство для сучасної науки конституційного права просто неможливо уявити поза такими поняттями як «права і свободи людини і громадянина», «правовий захист людини і громадянина», «гарантії прав людини» тощо [3]. З цього погляду, не можна не погодитися з позицією Н. Оніщенко, яка обґрунтовує, що протягом усіх років державотворення у незалежній Україні, коли поряд із демократичною і правовою державою мало постати й належним чином функціонувати громадянське суспільство, ми були свідками того, як доктрина прав людини поступово, хоча і не завжди успішно, утверджувалась як

один із пріоритетів діяльності усіх органів державної влади України [4]. Фактично, це положення кореспондує статтям 1 та 3 Конституції України і має безпосереднє відношення для всіх без виключення гілок державної влади, оскільки всі вони є підпорядкованими волі народу та Конституції [5]. Проте, аналізуючи специфіку діяльності кожної з гілок державної влади, можна дійти висновку, що реалізація значної кількості конституційних прав громадян України нерозривно пов'язана з функціонуванням саме виконавчої гілки державної влади, оскільки на неї покладено обов'язок створення необхідних матеріальних та організаційних умов для здійснення громадянами своїх прав і свобод.

Дійсно, як доводить А. Заєць, саме через канали виконавчої влади відбувається реалізація прав і свобод людини і громадянина [6]. Хоча слід одразу ж зауважити, що це положення не означає намагання будь-яким чином принизити значення законодавчої чи судової влади. Однак об'єктивний розвиток суспільно-правових відносин засвідчує, що сфера реалізації прав людини і громадянина — це, насамперед, той простір, який утворюється між законом (законодавча влада) та правосуддям (судова влада). Таким чином, саме на органи виконавчої влади покладається цілий ряд обов'язків щодо

забезпечення прав людини, що, власне, і робить можливим визначення тієї чи іншої держави як демократичної, соціальної і правової. Зокрема до них може бути віднесено обов'язок органів виконавчої влади створювати належні умови для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами (на нього звертає особливу увагу Л. Мамут [7]), для реалізації ними таких своїх невід'ємних громадянських та політичних прав як: право на інформацію, на свободу совісті, на об'єднання в партії та громадські організації тощо. До того ж, до сфери компетенції та відповідальності органів виконавчої влади належать організація системи освіти, соціального забезпечення, охорони здоров'я та навколишнього середовища, охорона приватної власності, свободи підприємницької діяльності, захист від безробіття, контроль за дотриманням законодавства про працю тощо. Разом із тим, специфіка правовідносин, які формуються між громадянами держави та органами виконавчої влади, полягає в тому, що їх не слід тлумачити лише в тому сенсі, що органи державної влади спрямовують свою діяльність виключно на забезпечення тих конституційних обов'язків, які на них покладаються. В даному випадку під забезпеченням прав і свобод людини і громадянина органами виконавчої влади мається на увазі «процес створення умов, необхідних для здійснення використання прав людини, який включає у себе такі елементи державної діяльності як сприяння реалізації прав людини, охорона прав людини та захист прав і свобод людини» [8]. Справа у тому, що виконавча влада має також створювати належні умови для виконання громадянами держави таких конституційних обов'язків як, скажімо, сплата податків, захист батьківщини, дотримання природоохоронного законодавства тощо.

Отже, описуючи структуру взаємовідносин між органами виконавчої влади та окремими громадянами в процесі забезпечення і захисту їх основних прав і свобод, слід особливо наголосити на тому, що в цих правовідносинах громадяни виступають не лише носіями тих чи інших прав, а й такою стороною, яка несе на собі і цілий ряд обов'язків, передбачених чинним законодавством. До речі, на цей аспект чітко звертає увагу О. Пушкіна [9]. Іншими словами, громадянин у своїх

взаємовідносинах з виконавчою владою може, з одного боку, вимагати виконання нею таких зобов'язань як: надання якісної медичної допомоги, виплата пенсійного забезпечення, відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, тощо. А з іншого боку, громадянин сам виступає зобов'язаною стороною і, набуваючи право вимагати дещо від держави, тим самим встановлює з нею такі правовідносини, які спричиняють появу в нього цілого ряду обов'язків: несення військової служби, захист довкілля, бережливе ставлення до історичної і культурної спадщини, дотримання суспільного порядку тощо. При цьому невиконання громадянином його обов'язків може мати цілий ряд негативних наслідків, які застосовуються, наприклад, у вигляді адміністративних стягнень.

Переважною мірою проблеми визначення правового статусу громадянина щодо органів виконавчої влади досліджувались і досліджуються в межах адміністративно-правових досліджень. Так, скажімо, Д. Бахрахом була запропонована наступна класифікація прав громадян як суб'єктів взаємовідносин з виконавчою владою: а) право на участь у державному управлінні; б) право на допомогу з боку державних органів; в) право на захист. На відміну від цього, В. Колпаков доводить доцільність збереження класичної класифікаційної моделі: соціально-економічні права, політичні права і свободи та особисті права і свободи, які доповнюються адміністративно-правовими обов'язками громадян (тобто встановленими державою і адресованими громадянам вимогами діяти в певних рамках і межах) [10].

З дещо інших позицій до цього питання підходить А. Корнеєв. Для нього визначення основного критерію класифікації прав громадян має ґрунтуватися не стільки на тому, в якій сфері вони реалізуються, скільки на тому, як вони можуть бути забезпечені органами виконавчої влади. Для прикладу він звертається до порівняння таких двох прав як: право на участь у державному управлінні та право на соціальну допомогу. З погляду свого конституційного закріплення юридична значущість цих двох

прав є однаковою, однак на практиці реалізація першого з них залежить виключно від волевиявлення самого громадянина, в той час, як забезпечення другого передбачає ще й певний рівень економічного (чи точніше — соціально-економічного) розвитку держави. Хоча, на нашу думку, подібний приклад все ж таки не можна розглядати як головний аргумент на користь цієї класифікації, оскільки в даному випадку ми порівнюємо різні права: громадські та соціальні. Адже останні, як про це вже не раз наголошувалося у численних наукових дискусіях, завжди пов'язуються з рівнем економічного розвитку держави.

До речі, зі змістовною критикою цього підходу виступила відома російська дослідниця Є. Лукашева. Зокрема вона звертає увагу на те, що незалежно від можливостей будь-яких органів виконавчої влади всі вони зобов'язані в межах своєї компетенції докладати зусиль, щоб забезпечити конституційні права і свободи людини і громадянина [11]. Ще один аспект, який має бути відзначено у зв'язку з проблемою визначення адміністративно-правового статусу громадян, — це наявність спеціальних категорій та соціальних груп, належність до яких забезпечує громадянам додаткові права чи виключає виконання ними певних обов'язків. Однак, сам факт закріплення за громадянами певного кола прав ще не є достатньою гарантією ефективного забезпечення цих прав і свобод у сфері виконавчої влади. Адже специфіка реалізації виконавчої влади така, що кожному з зазначених прав має відповідати чи кореспондувати, як наголошує Н. Саліщева, конкретний обов'язок органів державної влади [12]. У зв'язку з чим, у контексті проблеми захисту прав людини і громадянина в процесі реалізації виконавчої влади, було б доцільно більш ретельно проаналізувати обов'язки цих органів щодо принаймні деяких основних прав громадян, як то: право на державну службу; право на проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій; право на свободу об'єднання; право на інформацію; право на свободу та особисту недоторканність, право на недоторканність житла, на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції.

Так ст. 38 Конституції України за громадянами України закріплюється право

брати участь в управлінні державними справами з рівним правом доступу до державної служби. З цього випливає обов'язок органу виконавчої влади розглянути заяву громадянина про прийняття на державну службу, визначити на підставі закону чи може ця особа претендувати на ту чи іншу посаду, забезпечити проведення конкурсу. Закріплене ст. 39 Конституції право громадян мирно збиратися, проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (метою яких є обговорення проблем, які мають загальні інтереси, висловлення підтримки дій влади чи протесту, намагання винести в коло публічного обговорення свою позицію з тих чи інших питань [13]), про проведення яких завчасно сповіщено органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, означає обов'язок органів виконавчої влади забезпечити необхідні умови для реалізації цього права. Тобто мається на увазі їх обов'язок розглянути заяву щодо проведення масових заходів і у випадку його надання — забезпечити дотримання суспільного порядку. При цьому державні органи чи їх посадові особи не вправі перешкоджати проведенню цих заходів (заборона щодо них може бути винесена лише в окремо визначених випадках і перелік підстав обмеження цього права завжди чітко фіксується на законодавчому рівні [14]), а всі їх неправомірні дії (чи під час підготовки масових заходів, чи під час їх проведення) можуть бути оскаржені в судовому порядку.

Наступним важливим правом, до реалізації якого мають безпосереднє відношення органи виконавчої влади, є закріплене ст. 36 Конституції України право на свободу об'єднання, яке передбачає можливість створення двох видів недержавних об'єднань: політичних партій і громадських організацій [15]. Причому перші з них беруть активну участь у виборчому процесі, що є однією з умов демократизму конституційного ладу в цілому [16]. Основні вимоги щодо реалізації права громадян на свободу об'єднання передбачені Законом України «Про громадські об'єднання» [17]. Зокрема ст. 3 цього Закону передбачає, що громадські об'єднання утворюються і діють на принципах: добровільності; самоврядності; вільного вибору території діяльності; рівності перед законом; відсутності майнового інтересу їх членів

(учасників); прозорості, відкритості та публічності. Добровільність передбачає право особи на вільну участь або неучасть у громадському об'єднанні, у тому числі в його утворенні, вступі в таке об'єднання або припиненні членства (участі) в ньому. Самоврядність передбачає право членів (учасників) громадського об'єднання самостійно здійснювати управління діяльністю громадського об'єднання відповідно до його мети (цілей), визначати напрями діяльності, а також невтручання органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в діяльність громадського об'єднання, крім випадків, визначених законом. Вільний вибір території діяльності передбачає право громадських об'єднань самостійно визначати територію своєї діяльності, крім випадків, визначених законом. Рівність перед законом передбачає, що громадські об'єднання є рівними у своїх правах та обов'язках відповідно до закону з урахуванням організаційно-правової форми, виду та/або статусу такого об'єднання. Відсутність майнового інтересу передбачає, що члени (учасники) громадського об'єднання не мають права на частку майна громадського об'єднання та не відповідають за його зобов'язаннями. Доходи або майно (активи) громадського об'єднання не підлягають розподілу між його членами (учасниками) і не можуть використовуватися для вигоди будь-якого окремого члена (учасника) громадського об'єднання, його посадових осіб (крім оплати їх праці та відрахувань на соціальні заходи). Прозорість, відкритість передбачає право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність.

Однак до цього права на свободу об'єднання слід обов'язково додати й право громадян на об'єднання у професійні спілки, легалізація яких, відповідно до ст. 16 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», здійснюється шляхом їх реєстрації. При

цьому реєстрація всеукраїнських профспілок, їх об'єднань здійснюється Міністерством юстиції України, інших профспілок, їх об'єднань — відповідно Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським та Севастопольським міськими, районними, міськими (міст обласного значення) управліннями юстиції. Зазначені органи виконавчої влади мають зобов'язання розглянути заяву про реєстрацію профспілки в місячний термін з дня надходження документів. Протягом зазначеного терміну легалізуючий орган має провести перевірку на відповідність статусу, внести організацію до Реєстру об'єднань громадян України та видати посвідчення встановленого зразка.

Невід'ємним правом громадян України, яке дозволяє конституювання громадянського суспільства і формування повноцінної демократичної політичної системи, є право на інформацію чи, як його визначає С. Перегудов, «право на загальну поінформованість та вільну суспільну думку» [18]. Причому зазначене право передбачає відсутність не лише політичної цензури, а й економічної [19], яка, на жаль, зараз виявилася значно більш дієвою, аніж радянська ідеологічна фільтрація. Безпосередньо це право закріплено в ч. 2 ст. 34 Конституції України: «...кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір».

Права громадян та обов'язки органів виконавчої влади в цій сфері регламентуються цілим рядом законів. Серед них слід згадати, перш за все, Закон України «Про інформацію», який закріплює право громадян України на інформацію та закладає правові основи інформаційної діяльності. Зокрема в ст. 10 Закону міститься перелік гарантій права на інформацію, до яких віднесено: обов'язок органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення; створення у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації; вільний доступ суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів (обмеження цього доступу зумовлю-

ються лише специфікою цінностей та особливими умовами їх схоронності, що визначаються законодавством); створення механізму здійснення права на інформацію; здійснення державного контролю за додержанням законодавства про інформацію; встановлення відповідальності за порушення законодавства про інформацію.

Останнім колом прав, які ми маємо проаналізувати у зв'язку з розглядуваною нами проблематикою, є ті з них, що закріплено статтями 29—33 Конституції України (право на свободу на особисту недоторканність, право на недоторканність житла, право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, право на невтручання в особисте та сімейне життя, право на свободу пересування). Фактично всі ці права можуть бути об'єднані під загальною рубрикою прав, що дозволяють завжди зберігати сферу приватного, яка, з одного боку, відокремлена від публічних проявів суспільно-політичних відносин, а з іншого боку — є основою функціонування громадянського суспільства як спільноти вільних громадян. Щодо органів державної, і зокрема — виконавчої, влади це означає, що вони мають реалізовувати всі свої повноваження лише за умови дотримання всіх перелічених прав людини і громадянина.

Вище нами було розглянуто лише декілька форм взаємозв'язку прав громадян та обов'язків органів виконавчої влади, що кореспондують вимозі забезпечення цих конституційних прав. При цьому ми свідомо залишили осторонь проблеми забезпечення таких прав як право приватної власності, право на працю, на відпочинок, на освіту, на житло, на охорону здоров'я та медичне обслуговування тощо, хоча їм і кореспондують

відповідні обов'язки та функції сучасної демократичної і правової держави [20]. Однак у межах досліджуваної нами теми необхідно звернути увагу насамперед на два основні моменти. По-перше, на сьогоднішній день компетенція, права та обов'язки органів виконавчої влади значною мірою вже врегульовані законами України, нормативно-правовими актами Президента та уряду, що створює механізм реалізації та забезпечення проголошених конституцією прав і свобод людини і громадянина. Тому ключовим завданням у цій сфері в ході триваючої нині конституційної модернізації та діяльності Конституційної Асамблеї є не стільки розробка і створення нових правових норм, скільки удосконалення системи гарантій практичної забезпеченості прав і свобод людини в діяльності органів виконавчої влади. По-друге, лише чітке визначення правового статусу громадянина, з одного боку, та відповідних обов'язків органів виконавчої влади формує надійний правовий ґрунт загальної системи державного захисту прав і свобод людини. Таким чином, перспективи розбудови в Україні демократичної та правової держави безпосередньо пов'язані з проблемою створення таких механізмів взаємозв'язку між органами державної виконавчої влади та громадянами, коли кожен суб'єкт цих політико-правових відносин чітко знає, які саме права і обов'язки на нього покладаються і що він може вимагати. У цьому сенсі ми можемо констатувати наявність прямої залежності між якістю правової розробки питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина в процесі реалізації державної влади та якістю української демократії та української державності як таких.

ПРИМІТКИ

1. Рабінович П. Верховенство права: доктринальні інтерпретації в Україні / П. Рабінович // Право України. — 2013. — № 9. — С. 162—163.
2. Прокопов Д. Демократія і право: проблема «правовизначеності» сучасних демократій / Д. Прокопов // Право України. — 2013. — № 8. — С. 131—132.
3. Лотюк О. Розуміння громадянського суспільства у контексті предмета конституційного регулювання / О. Лотюк // Право України. — 2013. — № 6. — С. 228—234.
4. Оніщенко Н. До питання про розвиток доктрини прав людини в Україні (роки незалежності) / Н. Оніщенко // Право України. — 2013. — № 9. — С. 176—193.
5. Золоторьов В. Основний Закон України з позицій конституціоналізму / В. Золоторьов // Становлення владних структур в Україні. — К. : ЦПА «День», 1997. — С. 100.

6. Заєць А. П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А. П. Заєць. — К. : Парламентське вид-во, 1999. — С. 214.
7. Мамут Л. С. Народ в правовом государстве / Л. С. Мамут. — М. : НОРМА, 1999. — С. 128.
8. Рабінович П. М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти) / П. М. Рабінович, І. М. Панкевич. — Л. : Астрон, 2001. — С. 20.
9. Пушкіна О. В. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: теоретичні і практичні аспекти забезпечення / О. В. Пушкіна. — К. : Логос, 2006. — С. 89—92.
10. Колпаков В. К. Адміністративне право України / В. К. Колпаков. — К. : Юрінком Інтер, 1999. — С. 158—159.
11. Лукашева Е. А. Общая теория прав человека / Е. А. Лукашева. — М. : НОРМА, 1996. — С. 280.
12. Права человека / отв. ред. Е. А. Лукашева. — М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. — С. 379—380.
13. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. — М. : ИНФРА-М-НОРМА, 1997. — С. 209.
14. Гуренко М. Н. Основы конституционного права / М. Н. Гуренко. — К. : Логос, 2000. — С. 119.
15. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К. : Український центр правничих студій, 1999. — С. 136.
16. Ставнійчук М. Проблеми забезпечення демократизму конституційного ладу сучасної України / М. Ставнійчук // Право України. — 2013. — № 8. — С. 82—83.
17. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. // Офіційний вісник України. — 2012. — № 30. — Ст. 1097.
18. Перегудов С. Гражданское общество в политическом измерении / С. Перегудов // МЭиМО. — 1995. — № 12. — С. 78.
19. Гражданское общество. Мировой опыт и проблемы России. — М. : Эдиториал УРСС, 1998. — С. 267.
20. Волинець В. В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми : монографія / В. В. Волинець. — К. : Логос, 2012. — С. 360—386.

Скрипнюк Валентина. Парадигма прав человека в деятельности органов исполнительной власти современной Украины.

В статье исследуется процесс утверждения и обеспечения парадигмы прав человека в деятельности органов исполнительной власти современного Украинского государства. Автор анализирует влияние закрепленных в Конституции Украины и национальном законодательстве Украины прав и свобод человека и гражданина на деятельность органов исполнительной власти. Особое внимание уделяется проблеме обеспечения и гарантирования прав и свобод человека и гражданина органами исполнительной власти. Указанные трансформации в деятельности органов исполнительной власти исследуются с точки зрения практического обеспечения принципа верховенства права, а также перспектив построения в Украине современного правового государства.

Ключевые слова: права и свободы человека и гражданина, правовое государство, национальное законодательство, Конституция Украины, органы исполнительной власти, верховенство права.

Skrypnyuk Valentyna. The paradigm of human rights in the executive authority activity in modern Ukraine.

The article explores the process of approval and ensuring the human rights paradigm in the activities of the executive power of modern Ukrainian state. The author analyzes the impact of enshrined in the Constitution and national legislation of Ukraine human rights and freedoms in the activities of the executive power. Particular attention is paid to the problem of how to ensure and guarantee human rights and freedoms by the executive authority bodies. These transformations in the activities of executive authorities are investigated from the point of view of practical realization of the rule of law principle, as well as the prospects of building a modern Ukraine as a state of law.

Key words: human rights and freedoms, rule of law, national law, Constitution of Ukraine, bodies of executive power, supremacy of law.