

УДК 342.9

**О. Ф. АНДРІЙКО, Л. Є. КИСІЛЬ**

*Ольга Федорівна Андрійко, доктор юридичних наук, професор, завідувач відділу Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

*Людмила Євгенівна Кисіль, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ**

Забезпечувати – означає створювати необхідні умови для здійснення чи гарантування, охорони когось, чого-небудь від загрози або небезпеки; це сукупність методів, засобів і заходів, необхідних для нормального функціонування об'єкта процесу.

Основними чинниками забезпечення прав і свобод громадян є юридичні гарантії та соціальні умови. До системи юридичних гарантій прав і свобод громадян належать нормативно-правові та інституційно-організаційні засоби їх забезпечення.

Нормативні гарантії забезпечення прав, свобод та обов'язків громадянина – це передбачені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби забезпечення реалізації, охорони й захисту прав, свобод та обов'язків. Проте нормативно-правові засоби забезпечення прав, свобод та виконання обов'язків особи самі по собі не можуть створити фактичні умови для використання кожним своїх прав і свобод. Соціальні умови як об'єктивні ознаки суспільної життєдіяльності виступають «матеріальною» основою забезпечення прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Інституційно-організаційні гарантії забезпечення прав, свобод та обов'язків громадян – це передбачені у законодавстві державні інституції, на які покладаються відповідні функції і повноваження з організації та здійснення юридичного забезпечення реалізації, охорони і захисту прав, свобод та належного виконання обов'язків громадянина. За характером суб'єктів здійснення забезпечувальної діяльності дані інституції можуть поділятися на державні й громадські<sup>1</sup>.

Права і обов'язки громадян, закріплені Конституцією України, являють собою конституційне підґрунтя прав, визначених в адміністративному праві. Людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Громадяни України наділені широким колом прав, визначених нормами адміністративного права. Але недосконалість механізму реалізації цих прав, а також не досить чітка їх регламентація заважають громадянам повною мірою використовувати надані їм права та свободи.

Окремі гарантії носять подвійний характер, тому що виступають і як право, і як гарантія. Такими гарантіями в сфері виконавчої влади є право на звернення в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, право на відшкодування шкоди, заподіяної незаконним рішенням, діями або бездіяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, право на судовий захист. Активна позиція громадян власними діями сприяти реалізації свого адміністративно-правового статусу, свідомо та відповідально ставитися як до використання прав і обов'язків, так і до їх виконання, підвищувати рівень своєї правової культури також слугує гарантією забезпечення прав.

Сприяння утвердженню пріоритету прав і свобод людини і громадянина, ефективній реалізації обумовлених цими правами та свободами правомірних інтересів громадян є найважливішим завданням адміністративно-правового регулювання у сфері виконавчої влади, існуючий стан якого потребує значної уваги в інтересах його дальшого покращення.

© О. Ф. Андрійко, Л. Є. Кисіль, 2015

Прийняття Національної Стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України 25 серпня 2015 р., було зумовлено необхідністю подальшого вдосконалення діяльності держави щодо утвердження більш дієвих механізмів захисту прав та свобод людини і громадянина, вирішення системних проблем, що виникають при їх забезпеченні.

Метою реалізації Стратегії, як зазначається в цьому документі, є забезпечення пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника під час формування державної політики, прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Результатом такої діяльності держави має стати запровадження системного підходу до розв'язання зазначених завдань та забезпечення узгоджених дій органів публічної влади, створення правових механізмів регулювання відносин між громадянами і суб'єктами державної влади.

Одним із важливих прав громадян, забезпечення реалізації якого покладається на органи виконавчої влади, є право на державну службу. З огляду на це правове регулювання державно-службових відносин набуває все більшої актуальності, адже саме державні службовці є тією рушійною силою та виконавцями масштабних реформ, що відбуваються в Україні. Про необхідність підготовки нового Закону «Про державну службу» уже давно йдеться в концепціях і програмах, прийнятих в різні часи. Однак введення в дію Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. увесь час відкладається і продовжує діяти Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року. Напрацьовано новий проект Закону України «Про державну службу», який сьогодні розглядається у Верховній Раді України і містить низку прогресивних норм порівняно з двома останніми актами, що допоможе наблизити українську систему державної служби до стандартів професійної, політично нейтральної діяльності в інтересах держави і суспільства.

Зокрема, серед основних позитивів Законопроекту можна відзначити наступні:

- виключно конкурсний добір на державну службу, що має сприяти професіоналізації державної служби;
- виключення з посад державної служби посад патронатних службовців (помічників народних депутатів України, радників і помічників членів Кабінету Міністрів України тощо), що було суттєвим недоліком Закону України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р.;

- встановлення достатньо жорстких обмежень партійно-політичної діяльності державних службовців, що сприятиме більшій політичній нейтральності та неупередженості державної служби;

- достатньо простий і зрозумілий підхід до класифікації посад державної служби. Поділ на три категорії – керівники органів (службою); керівники структурних підрозділів та виконавці – знімає потребу у додатковому віднесенні різних посад до відповідних категорій, принаймні в органах виконавчої влади, та залишає достатньо можливостей для мобільності державних службовців;

- удосконалення інституційної системи управління державною службою, зокрема, утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби як дорадчого органу при спеціально уповноваженому центральному органі з питань державної служби може сприяти більшій захищеності системи державної служби від партійно-політичного та іншого суб'єктивного втручання;

- спроба у законопроекті максимально повно урегулювати усі відносини державної служби, враховуючи специфіку цього інституту порівняно із зайнятістю у приватному секторі за трудовим законодавством;

- достатньо детально розписано процедуру притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності, в тому числі впроваджуються елементи колегіального розгляду справ у відповідній процедурі, що сприятиме більшій захищеності службовців від свавільного впливу;

- перехід на загальні засади пенсійного забезпечення державних службовців при одночасному піднятті посадових окладів державних службовців та сталої частки у структурі заробітної плати службовця.

Отже, законопроект є очевидним прогресом з точки зору забезпечення рівного доступу громадян до державної служби, розбудови системи державної служби і спрямований на усунення існуючих на сьогодні недоліків у правовому регулюванні державної служби, її інституційної спроможності та системи управління.

Не менш важливим напрямом діяльності публічної адміністрації є забезпечення реалізації права громадян на звернення. Попри існування Закону України «Про звернення», процедурний аспект відносин особи та влади залишається не врегульованим. Ситуація, що склалась, суперечить вимогам ст. 19 Конституції України, де зазначається, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. З таких позицій необхідність законодавчого регулювання порядку діяльності державних органів та інших суб'єктів, що виконують владні (розпорядчі) функції, і, особливо, їх відносин з приватними особами, сьогодні не викликає сумнівів. До того ж, ухвалення країнами-членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури, передбачено прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи, Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи, зокрема Резолюцією (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів<sup>2</sup>, Рекомендацією № R(80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами<sup>3</sup>, Рекомендацією № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб тощо<sup>4</sup>. У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації діяльності органів публічної адміністрації в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами: наприклад, у ФРН існує Закон про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, у Польщі – Кодекс адміністративного провадження та ін.

На сьогодні напрацьовано проект Закону України «Про адміністративну процедуру». З часу, що минув з початку роботи над проектом, він неодноразово був предметом обговорення науковців, провідних фахівців

та правників, спеціалістів Центру політико-правових реформ, зарубіжних експертів, представників громадськості – як на науково-теоретичних конференціях, семінарах, так і заходах виключно практично-правового характеру (засіданнях робочих груп тощо). До того ж, згаданий проект на різних етапах підготовки був предметом правової експертизи Ради Європи (судді Вишого адміністративного суду Польщі пана Яцека Хлебні, судді апеляційного адміністративного суду міста Версаль пані Мірей Хірсе), провідного німецького науковця в галузі державного управління та адміністративного права професора Отто Люхтергандта (факультет правових наук Університету Гамбургу), фахівцями програми SIGMA, спільної ініціативи ЄС та організації економічної співпраці та розвитку.

З метою вивчення громадської думки та залучення громадянського суспільства до обговорення ще на початку 2006 р. проект було розміщено на офіційному сайті Міністерства юстиції. Однак у результаті його неодноразового «доопрацювання» він, на нашу думку, сьогодні викликає ще достатньо сутнісних і змістовних застережень.

Ще одним важливим напрямом діяльності публічної адміністрації щодо реалізації і захисту прав громадян є надання адміністративних послуг. Ухвалений у 2012 р. Закон України «Про адміністративні послуги» визначив поняття адміністративних послуг, принципи і процедуру їх надання, перелік суб'єктів надання адміністративних послуг, запровадив стандарти якості надання адміністративних послуг тощо. Створення центрів надання адміністративних послуг стало серцевиною реформи адміністративних послуг. Проте дуже багато проблем для громадян та суб'єктів господарювання у сфері адміністративних послуг досі зберігається. Зокрема, це значна кількість адміністративних послуг (за офіційними даними Мінекономрозвитку – понад 1500), складність і надмірна централізація відповідних процедур, неупорядкованість відносин щодо оплати адміністративних послуг, незручність отримання адміністративних послуг в центральних органах виконавчої влади та їх територіальних органах.

Вихід із ситуації, що склалася, вбачається у децентралізації адміністративних послуг, тобто у делегуванні відповідних повноважень з надання адміністративних послуг від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування в межах їх повноважень. При цьому держава повинна мати ефективні інструменти впливу на виконання делегованих повноважень, зокрема: 1) формування відповідної політики/законодавства – як щодо процедур надання адміністративних послуг, так і вимог стосовно їх оплати та інших важливих моментів; 2) право держави бути держателем відповідних реєстрів (баз даних), гарантуючи їх цілісність, правила ведення, доступу до інформації та її використання; 3) обов'язок центрального органу виконавчої влади, відповідального за реалізацію політики, контролювати операції у відповідних реєстрах, відслідковуючи ризиковані та неправомірні дії; 4) повноваження держави в окремих сферах здійснювати допуск посадових осіб місцевого самоврядування до роботи у цих сферах через, наприклад, перевірку кваліфікації кандидатів на посадах<sup>5</sup>.

Питання поглиблення захисту прав людини, забезпечення її безпеки, поряд з інтересами держави, в черговий раз піднімають проблеми адміністративного примусу та адміністративної відповідальності. На сьогодні у наукових колах досить активно обговорюється питання про доцільність існування адміністративної відповідальності у тому вигляді, як цей правовий інститут закріплюється КУпАП – адже мета адміністративної відповідальності не досягається; існує понад 700 складів адміністративних проступків, і їх кількість постійно зростає; понад 50 суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Єдина функція, яку наразі виконує адміністративна відповідальність – фіскальна, адже надходження від стягнення штрафів тільки з фізичних осіб становить близько 1 % дохідної частини бюджету. Як наслідок, анахронізм КУпАП очевидний, і даний нормативний акт пропонується відмінити, запозичивши зарубіжний досвід правового регулювання адміністративно-деліктних відносин. Однак вирішення питання щодо впровадження зарубіжного досвіду має бути предметом спільного аналізу науковців і практиків.

Насамкінець варто зауважити, що які б закони не приймалися, їх цінність буде мінімальною, якщо вони не будуть виконуватися усіма, якщо не існуватиме реальних механізмів дотримання чинного законодавства.

<sup>1</sup> Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. – К. : Наукова думка, 2007. – 586 с. – С. 190.

<sup>2</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res\(77\)31&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Res(77)31&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)

<sup>3</sup> <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=601039&SecMode=1&DocId=674666&Usage=2> або : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pravo.org.ua/files/zarub\\_zakon/Rec\\_1991.pdf](http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf)

<sup>4</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=608104&SecMode=1&DocId=694390&Usage=2>

<sup>5</sup> Тимошук В. П. Щодо децентралізації адміністративних послуг / В. П. Тимошук // Актуальні проблеми адміністративного права України : зб. наук. матеріалів «круглого столу» «Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання» 15 травня 2014 р. // К., 2014. – С. 187.

## Резюме

**Андрійко О. Ф., Кисіль Л. Є. Адміністративно-правове забезпечення реалізації прав і свобод громадян в Україні.**

У статті досліджуються основні чинники забезпечення прав, свобод та обов'язків громадян в Україні. Аналізуються юридичні гарантії, визначені нормами адміністративного права, – відповідні нормативно-правові та інституційно-організацій-

ні засоби забезпечення реалізації правового статусу громадян. Доводиться необхідність реформування таких правових інститутів, як державна служба, адміністративна відповідальність та адміністративний примус, адміністративні послуги. Підтверджується актуальність прийняття Законів України «Про адміністративну процедуру» та «Про державну службу». Визначаються основні напрями вдосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян в Україні.

**Ключові слова:** юридичні гарантії, адміністративно-правове забезпечення, нормативно-правові та організаційні засоби забезпечення прав і свобод громадян.

### Резюме

*Андрійко О. Ф., Кисель Л. Е.* Адміністративно-правове забезпечення реалізації прав і свобод громадян в Україні.

В статье исследуются основные факторы обеспечения прав, свобод и обязанностей граждан в Украине. Анализируются юридические гарантии, определенные нормами административного права – соответствующие нормативно-правовые и институционально-организационные средства обеспечения реализации правового статуса граждан. Доказывается необходимость реформирования таких правовых институтов, как государственная служба, административная ответственность и административное принуждение, административные услуги. Подтверждается актуальность принятия Законов Украины «Об административной процедуре» и «О государственной службе». Определяются основные направления совершенствования административно-правового обеспечения реализации прав и свобод граждан в Украине.

**Ключевые слова:** юридические гарантии, административно-правовое обеспечение, нормативно-правовые и организационные средства обеспечения прав и свобод граждан.

### Summary

*Andryuko O., Kysil L.* Administrative legal ensuring of implementation of the rights and freedoms of citizens in Ukraine.

The main factors of ensuring of rights, freedoms and liabilities of citizens of Ukraine are examined in this article. Legal guarantees, defined by statutes of administrative law – corresponding normative and institutional measures for providing realization of citizens' legal status – are analyzed. The author proves necessity of reformation of such legal institutes as governmental service, administrative responsibility, administrative enforcement and administrative services. Applicability of passing Law of Ukraine “On governmental service” and “On administrative procedure” is approved. The main directions of modernization of administrative ensuring of realization of the rights and freedoms of Ukrainian citizens are defined.

**Key words:** legal guarantees, administrative ensuring, normative and institutional measures for providing realization of citizens' rights and freedoms.

УДК:347.1

### В. К. АНТОШКІНА

*Валерія Костянтинівна Антошкіна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Університету банківської справи Національного банку України*

## СПОСОБИ ТЛУМАЧЕННЯ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРАВІ ТА ЇХ РОЛЬ В ПРАВОЗАСТОСОВНІЙ ПРАКТИЦІ

Необхідність тлумачення викликана багатьма факторами як об'єктивного так і суб'єктивного характеру. При цьому можна стверджувати, що необхідність тлумачення зумовлена не тільки і не стільки технічною недосконалістю зовнішньої форми частини правових норм (їх незрозумілістю, неоднозначністю), а впливає із суті правореалізації, оскільки в самій природі правової норми закладена необхідність її інтерпретації. Тлумачення не стільки їх розуміння і роз'яснення як таких, скільки інтерпретація з точки зору дихотомії «право–факт», то є потреба юридичної оцінки конкретних фактичних випадків<sup>1</sup>.

Загальний характер правової норми, а отже, неможливість вказати в ній абсолютно всі конкретні життєві ситуації, що цілком стосується саме цивільного права, є об'єктивною причиною тлумачення. Відповідно до закону загальної ентропії будь-яка передача інформації пов'язана з втратою її певної частини, тому інформація кодується з певним запасом – її носій є більш об'ємним, ніж обсяг переданої інформації. Законодавець же, навпаки, враховуючи потреби практики, повинен створити максимально стислий нормативний текст, що, у свою чергу, викликає необхідність у роз'ясненні, «розшифровці».

Також тлумачення майже завжди вимагають такі оціночні поняття, які широко застосовують в понятійному апараті юридичних норм: «підстави, що не суперечать моральним засадам суспільства» (ст. 3 Сімейного кодексу (далі – СК), «аморальна поведінка нареченого, нареченої» ст. 31 СК, «важка хвороба або хвороба, небезпечна для другого з подружжя і ( або ) їхніх нащадків» ст. 41 СК, «додаткові витрати на дитину» ст. 185 СК або слова «та т.д.», «і т. п.», «інші»<sup>2</sup>.

Отже, враховуючи зазначене, можемо стверджувати, що тлумачення – доволі складний процес, резуль-