
ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА
ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 342.9

О. Ф. АНДРІЙКО
доктор юридичних наук

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ГРОМАДЯН
У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

У статті розглядаються види гарантій реалізації прав громадян. Основна увага приділяється організаційно-правовим гарантіям реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади. Наведена характеристика юридичних гарантій забезпечення прав громадян та їх тісний зв'язок із організаційними гарантіями.

Робиться висновок про подальше удосконалення правового механізму реалізації прав громадян та необхідність активної позиції громадян у обстоюванні своїй прав і свобод.

Ключові слова: права людини, гарантії прав громадян, правові гарантії реалізації прав громадян.

Андришко О. Ф. Организационно-правовые гарантии реализации прав граждан в сфере исполнительной власти

В статье рассматриваются виды гарантий реализации прав граждан. Основное внимание уделяется организационно-правовым гарантиям реализации прав граждан в сфере исполнительной власти. Дается характеристика юридических гарантий реализации прав граждан и рассматривается их тесная связь с организационными гарантиями.

На основании проведенного анализа делается вывод о необходимости совершенствования организационно-правового механизма реализации прав граждан в сфере исполнительной власти и активной позиции граждан в реализации своих прав и свобод.

Ключевые слова: права человека, гарантии прав граждан, организационно-правовые гарантии реализации прав граждан.

Andriyko O. Organizational and Legal Guarantees of Realization of Citizens' Rights in the Sphere of Executive Authority

The article considers the types of guarantees of realization the rights of man and citizen. The main attention is focused on the organizational and legal guarantees of realization of citizens' rights in the sphere of Executive authority.

On the basis of the conducted analysis, the author concluded on the necessity of improvement of organizational and legal mechanism of guaranteeing of citizens' rights in the sphere of Executive authority.

Keywords: *human rights, guarantees of citizens' rights, legal guarantees of realization of citizens' rights.*

Дотримання прав людини завжди є свідченням досягнень демократичного розвитку держави і суспільства в цілому, показником рівня його цивілізованості. Рівень забезпечення прав людини безпосередньо впливає на рівень її розвитку, життя, здоров'я, безпеку, честь і гідність. Тому проблема прав людини завжди привертала і продовжує привертати до себе увагу та є визначальною під час перетворень, що відбуваються в суспільстві, активним учасником яких має бути сама людина.

Події, що відбулися і відбуваються в Україні – окупація частини території України, військова агресія з боку сусідньої держави та необхідність захисту свого вибору життя, інших його цінностей щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини, потребують створення дієвого механізму захисту прав і свобод людини, розв'язання системних проблем у цій сфері.

Забезпечення прав і свобод людини поряд із першочерговими завданнями щодо зміцнення національної безпеки, подолання економічної кризи, реформування державного управління залишається головним обов'язком держави, зокрема органів виконавчої влади, та має визначати зміст і спрямованість діяльності держави в усіх її зусиллях.

Ще в 1998 р. спрямування загальнополітичної позиції держави по забезпеченню прав людини отримало відображення у підготовленій Міністерством юстиції України Концепції державної політики у галузі прав людини. Розробка цього документа була відповіддю на висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 вересня 1995 р. щодо необхідності прийняття Україною «рамкового документа про правову політику України у сфері захисту прав людини». Однак подальші дії щодо правової легалізації Концепції, розробки стратегії і тактики забезпечення прав людини державою не були здійснені, хоча на різних рівнях державної влади питання гарантій реалізації прав громадян були предметом обговорення, дискусій у наукових колах та державних структурах.

У затвердженій Указом Президента України від 25.07.2015 р. № 501 (2015) Національній стратегії у сфері прав людини отримали відображення зміст і спрямованість діяльності держави щодо забезпечення прав громадян. Важливість прийняття цього документа зумовлена складними умовами побудови незалежної, демократичної, правової держави та необхідністю об'єднання усього суспільства довкола усвідомлення цінності прав і свобод людини та необхідності їх охорони і захисту різними державними інституціями. Основним спрямуванням стратегії є впровадження ефективного механізму захисту прав і свобод громадян. Стратегічними цілями, які мають бути досягнуті до 2020 р., визначені: створення належних умов для реалізації прав і свобод людини та ефективна система їх захисту; права і свободи людини є визначальними чинниками державної політики, якими органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування керуються від час прийняття рішень. На забезпечення прав громадян спрямований і підписаний Міністерством юстиції та Міністерством внутрішніх справ меморандум про захист прав громадян.

Закріплені в Конституції України права і свободи людини характеризуються як основні (основоположні).

Основоположні права людини визначаються як певні її можливості, котрі необхідні для задоволення потреб існування та розвитку в конкретних історичних умовах, об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і забезпечені обов'язком інших суб'єктів¹. Якщо в суспільстві, державі відбуваються певні зміни, що є об'єктивними процесами їх розвитку, то права, свободи та обов'язки людини і громадянина, закріплені в розділі II Конституції, ні за яких обставин не можуть бути змінені, оскільки вони залишаються як права на досягнуті демократичні свободи.

В Україні концепція прав людини офіційно є визначеною як на конституційному рівні, так і через приєднання до міжнародних договорів про права людини. Ідеї прав людини та необхідність захисту цих прав були і залишаються визначальними у обстоюванні українським народом своєї незалежності, свого вибору побудови та подальшого розвитку держави і сьогодні у боротьбі з агресором за цілісність та її єдність.

В Основному Законі України визначається, що права і свободи людини гарантуються і не можуть бути скасовані, а при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22), права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21), їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3). Отже, діяльність держави та її органів і посадових осіб у взаємовідносинах з громадянами має бути спрямована на захист інтересів людини, на служіння їй, а норми Конституції є нормами – гарантіями їх.

Проблема гарантій прав громадян є надзвичайно важливою, оскільки недостатньо задекларувати їх у Конституції. Необхідним є вироблення належних механізмів гарантій реалізації прав людини, такі права без реальних механізмів і можливостей їх реалізації та охорони залишаються декларацією.

Сам термін «гарантії» широко використовується в різних сферах діяльності, при цьому в нього може закладатися різний зміст. Так, під гарантією розуміють поруку в чомусь, забезпечення законом чи певною угодою зобов'язання, за яким юридична чи фізична особа відповідає перед кредиторами за невиконання боржником своїх зобов'язань; умови, що забезпечують усіх чим-небудь. Юридичні гарантії розглядаються як законодавчо закріплені засоби охорони прав і свобод громадян, способи їх реалізації, а також засоби охорони правопорядку, інтересів суспільства і держави². При виділенні гарантій прав і свобод людини і громадянина гарантії також визначають «як умови, засоби, способи, які забезпечують здійснення у повному обсязі й всебічну охорону прав і свобод особи. При цьому поняття «гарантії» охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав та свобод людини, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення»³. Таке визначення є найбільш прийнятним на сьогодні, оскільки розкриває не лише зміст поняття, а й його спрямованість.

За загальним правилом, усі гарантії прав, як зазначає професор В. Шаповал, розглядаються або як умови, або як засоби забезпечення встанов-

лених конституцією і законодавством суб'єктивних прав. Визначені у такий спосіб гарантії різною мірою й у різних формах відображаються в об'єктивному праві. Помилковим є ототожнення гарантій прав із відповідними нормами права. Норми об'єктивного права лише закріплюють гарантії суб'єктивного права ... юридичні гарантії – це засоби матеріально-правового і процесуального характеру, які призначені для реалізації та захисту закріплених у конституції і законодавстві суб'єктивних прав⁴.

Зазвичай виділяють чотири види гарантій прав і свобод громадян, до яких відносять економічні, політичні, ідеологічні та юридичні гарантії. Економічні гарантії визначаються як сукупність економічних факторів життя суспільства; політичні – як сукупність політичних чинників, до яких належать повноваження народу, демократичні засади в організації і діяльності публічної адміністрації, багатопартійна система, плюралізм та гласність у діяльності державних органів; ідеологічні – рівень суспільної та індивідуальної правосвідомості, система духовних цінностей та орієнтації, культура та освіченість суспільства та його членів. Юридичними гарантіями визначають правові норми та інститути, що забезпечують можливість реалізації прав людини, їх охорону та захист. Усі ці види гарантій є важливими і виокремлення їх, на нашу думку, є виправданим. Дієвість їх буде результативною за умови реального їх впливу на механізми реалізації прав людини.

Застосування зазначених гарантій реалізації прав і свобод людини буде дієвим у їх системному поєднанні, хоча кожен вид гарантій має свої особливості. При цьому якщо виходити із визначення гарантій як умов, засобів, способів забезпечення прав людини, то економічні, політичні та ідеологічні гарантії можна віднести до відповідних умов, тоді як юридичні гарантії є і умовою, і способом реалізації, оскільки містять правовий механізм забезпечення реалізації прав громадян. Ті чи інші умови гарантування визначають і застосування відповідних засобів та способів їх реалізації. При цьому юридичні гарантії, як правова основа гарантій, дають змогу використовувати можливості правової норми. Акцентування уваги на юридичних гарантіях та організаційно-правовому механізмі гарантування прав людини у сфері виконавчої влади не є свідченням приниження ролі інших, а лише є виокремленням одного із видів гарантій та визначення особливостей його форм і змісту.

У дослідженнях організаційно-правових гарантій реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади виділяють два основних підходи. Один із них характерний тим, що гарантії прав громадян розглядаються у тісному зв'язку із аналізом відповідних статей конституції. Конституційні гарантії розглядаються як вид правових гарантій, що являють собою правовий механізм забезпечення, дотримання, виконання, застосування і використання конституційних та інших норм права органами державної влади, місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами. Другий підхід – системно-інтегруючий – дає можливість систематизувати гарантії та поділяти їх за мірою впливу на реалізацію окремих видів основних прав і обов'язків громадян, а також проаналізувати його.

Юридичними гарантіями прав людини і громадянина є правові норми та правові інститути, які мають забезпечувати можливість здійснення прав та їх охорону, а в разі протиправних дій – захист і поновлення. Реалізація прав громадян передбачає реальне втілення їх у життя, що має своє вираження в конкретних діях людини, діяльності державних органів і відображає динаміку процесу. На ефективність процесу реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади впливає багато економічних, політичних, організаційних чинників. Реалізація прав людини, закріплених в Основному Законі України, є складним процесом, який регламентується нормами різних галузей права і своїм змістом і формами здійснення має забезпечувати кожному громадянину реальні можливості реалізації своїх прав.

Правові гарантії забезпечення прав громадян у сфері виконавчої влади розглядаються як передбачені законодавством умови і засоби, за наявності яких законодавець пов'язує реальну можливість і максимальну ефективність реалізації прав, свобод і обов'язків людини. Їх поділяють на гарантії реалізації прав громадян і гарантії охорони їх.

До правових гарантії реалізації прав і свобод людини належать: нормативне закріплення прав і свобод людини в чинному законодавстві й передусім у Конституції; можливість правомірними діями реалізувати законні інтереси; стимулювання державою здійснення певних видів діяльності; дії з боку держави по захисту соціально-незахищених громадян⁵.

Система юридичних гарантії прав людини спрямована на надання якомога більших можливостей правовими засобами обстоювання особою власної точки зору, можливостей самоутвердження, проявів самостійності та активності.

Важливою складовою гарантування реалізації прав людини у сфері виконавчої влади є створення відповідного організаційно-правового механізму та активна позиція громадян.

При виділенні організаційно-правових гарантії реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади слід відмітити важливу роль організаційної їх складової. Без організаційних гарантії неможливим стає і правове гарантування, власне його реалізація.

Правові гарантії реалізації прав громадян самі по собі автоматично не можуть мати необхідного результату. Для того, щоб «запрацював правовий механізм гарантування», необхідні відповідні організаційні зусилля тих, хто реалізує свої права – громадян, та тих, хто наділений відповідними повноваженнями по їх реалізації – органи виконавчої влади та інші державні органи, до повноважень яких належить здійснення такої діяльності.

У літературі висловлюється думка, що організаційними гарантіями реалізації прав громадян є діяльність державних органів, посадових осіб, яка відбувається відповідно до правових приписів і у визначених організаційних формах. Загалом можна погодитися із таким підходом, додавши лише при цьому, що організаційними гарантіями реалізації прав громадян є створення (існування) відповідних державних органів, уповноважених посадових осіб, інших

структур і їх діяльності по приведенню в дію в певних організаційних формах гарантій реалізації прав громадян. Завдання організаційних гарантій полягає в тому, що вони мають максимально зменшити розрив між ідеальною і нормативною (через законодавчий процес), нормативною і фактичною (через правозастосовний процес) моделями гарантування⁶. При визначенні завдань Кабінету Міністрів України серед основних виділено завдання, спрямовані на вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості. До основних повноважень віднесено вжиття заходів щодо забезпечення захисту прав і свобод, гідності і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань (ст. 2, ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини – посадова особа, на яку Кабінетом Міністрів України покладено повноваження щодо забезпечення представництва під час розгляду справ про порушення положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. у Європейській комісії з прав людини та Європейському суді з прав людини.

Центральні органи виконавчої влади у своїй діяльності ґрунтуються на принципі забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина. Посадові особи цих органів виконують приписи по роботі за зверненнями громадян.

Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами права на звернення до органів державної влади із пропозиціями, скаргами та зауваженнями. Реформування державного управління та його структурно-організаційної складової спрямоване не лише на оптимізацію системи органів виконавчої влади, а й на саму можливість реалізації громадянами своїх прав.

Регулювання адміністративно-правових відносин між громадянами та органами виконавчої влади здійснюється законами та підзаконними нормативними актами. Тільки чітке виконання органами виконавчої влади та їх посадовими особами приписів закону гарантує реалізацію того чи іншого права громадянина⁷. Однак процесуальний аспект цих відносин є сьогодні найменш урегульованою сферою, оскільки містить недосконалі процесуальні норми, а то й взагалі їх не передбачає.

Гарантії реалізації прав громадян, закріплені в процесуальних нормах, належать до процесуальних гарантій. Сьогодні як ніколи важливим є не лише проголошення і закріплення в Конституції та нормативно-правових актах прав громадян, а й створення та забезпечення можливостей їх реалізації за наявності процесуальних гарантій.

Адміністративно-правове регулювання є своєрідним продовженням конституційно-правових норм і багато в чому конкретизує їх. В Україні норми, що регулюють адміністративні процедури, не систематизовані й містяться в різних нормативно-правових актах. Це, звичайно, впливає на уніфікованість підходів до порядку розгляду та вирішення справ під час реалізації прав громадян. Відносини щодо реалізації свого права можуть виникати як за ініціативою громадянина, так і за ініціативою органу публічної адміністрації.

Підставою виникнення відносин за ініціативою громадян щодо реалізації їх прав можуть бути: звернення громадянина до органів виконавчої влади з відповідною заявою; оскарження дій чи бездіяльності органів влади, а в адміністративному або судовому порядку – відповідна скарга. Тобто йдеться про реалізацію громадянами своїх прав шляхом спонукання відповідних органів до прийняття рішень активними діями самих громадян. Виконання громадянином обов'язків, що мають адміністративно-правовий характер і не виконуються належним чином, супроводжується виникненням відносин з органами виконавчої влади за ініціативою останніх (йдеться про реєстрацію, сплату податків тощо).

Недооцінка ролі юридичних засобів у реалізації своїх прав громадянами є певним свідченням недовіри до державних структур влади. Громадяни дедалі активніше звертаються за захистом у міжнародні структури, хоча такий захист і має обмежений характер.

Юридичні гарантії реалізації прав людини поділяють на три рівні: міжнародний, регіональний, і національний або ж виділяють лише міжнародний та національний. У Конституції України (ст. 9) визначається, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, і після використання всіх національних засобів правового захисту кожен має право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних міжнародних організацій, членом або учасницею яких є Україна (ст. 55). У зв'язку з цим доречно зауважити, що у 2015 р. правом такого звернення скористалася порівняно з минулими роками значна кількість українців. Щодо регіонального рівня, то тут виділяють європейську, американську і африканську систему гарантій прав людини, хоча таке виділення є умовним, оскільки кожна країна цих регіонів має свої особливості побудови системи таких гарантій. На національному рівні серед гарантій реалізації прав людини у сфері виконавчої влади важлива роль належить саме організаційно-правовим гарантіям. Якщо взяти термін «юридичні гарантії», то він засвідчує наявність нормативно-правових засад у цих гарантіях, які містяться в правових нормах. Наявність відповідних правових норм вказує на можливості реалізації прав, тоді як організаційні гарантії «переводять їх із статичного стану в динамічний»⁸.

Поглиблення демократичної спрямованості діяльності органів виконавчої влади, спрямованість на оптимізацію їх структурної побудови має супроводжуватися й оновленням правових механізмів реалізації прав та свобод громадян у адміністративних правовідносинах.

1. Рабінович П. М. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістова класифікація / П. М. Рабінович // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 2 (73). – С. 10–16. 2. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – С. 222. 3. *Юридична енциклопедія*. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – С. 555. 4. Шаповал В. Феномен прав і свобод людини та громадянина (теоретико-правовий і конституційний аспекти) / В. Шаповал // *Право України*. – 2015. – № 2. 5. *Теорія господарства и права* / под ред. докт. юрид. наук

Р. А. Ромашова, докт. юрид. наук В. П. Сальникова. – СПб., 2010. – Т. 3. – С. 86.
6. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм / Боброва Н. А. – Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. – С. 29. 7. *Права громадян у сфері виконавчої влади: державно-правове забезпечення реалізації та захисту.* – К. : Наук. думка, 2007. – С. 179. 8. Бачило И. Л. Проблемы ответственности в управлении / И. Л. Бачило // Советское государство и право. – 1979. – № 4. – С. 138.

Andriyko O. Organizational and Legal Guarantees of Realization of Citizens' Rights in the Sphere of Executive Authority

The article considers the types of guarantees of realization the rights of man and citizen.

The main attention is focused on the organizational and legal guarantees of realization of citizens' rights in the sphere of Executive authority.

Realization of citizens' rights provides its real implementation in life, and legal guarantees are considered as provided by law of the conditions and means under which the legislator connects a real opportunity and maximizes the realization of human rights. A legal guarantee of realization of citizens' rights in the sphere of Executive authority is a type of legal guarantees.

Organizational guarantees of citizens' rights are seen not only as the activity of the Executive authorities and other state structures, but also as creation, its existence which guarantees the possibility to implement the constitutional rights and freedoms of citizens in the sphere of Executive authority.

Legal guarantee for the realization of citizens' rights is not only organizational forms, but also defined by Executive authorities powers and other state structures and precise performance of officials regulations and legal acts ensuring the implementation of an act by which the procedure of mutual relations of citizens with the Executive authorities on realization of rights may be set.

There is considered the close relationship between organizational and legal guarantees by which the legal norms of types of guarantees are fixed but also regulated organizational form of implementation.

On the basis of the conducted analysis, the author concluded on the necessity of improvement of organizational and legal mechanism of guaranteeing of citizens' rights in the sphere of Executive authority.

Keywords: *human rights, guarantees of citizens' rights, legal guarantees of realization of citizens' rights*

УДК 342.9

В. А. ДЕРЕЦЬ,
кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

У статті висвітлюються окремі питання правового регулювання надання інформації за запитом на інформацію. Розглядається питання уточнення переліку суб'єктів відносин у сфері доступу до публічної інформації у Законі України «Про доступ до публічної інформації». Аналізуються організаційні моделі суб'єкту державного контролю у сфері доступу до публічної інформації.