

*Ольга Федорівна Андрійко,
завідувач відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ:
ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА**

Адміністративне право – одна з провідних галузей права, для якої характерними є багатоманітність норм права, юридичних інститутів, процедурних та організаційних форм, що утворюють структуру регулювання. У недалекому минулому його регулююче призначення було спрямоване на адміністративну діяльність державних органів, відносини, що виникають у процесі діяльності цих адміністративних органів, способи, інструменти здійснення завдань і виконання повноважень у сфері державного управління. Іншому аспекту права, що має захищати інтереси громадянина від неправомірних дій публічної адміністрації та їх посадових осіб, регулювати відносини між громадянами і державними адміністративними структурами, визначати права громадян та гарантії їх забезпечення, не приділялася належна увага. І лише в поодиноких працях науковців-адміністративістів ХХ ст. йшлося про права громадян та їх правове забезпечення.

У відносинах органів публічної адміністрації (як і всіх органів державної влади) з громадянами центральне місце повинно належати принципу взаємної поваги інтересів особи і держави, що має сприяти функціонуванню збалансованої системи взаємних прав та обов'язків органів публічної адміністрації і громадян.

При цьому, з одного боку, громадянин зобов'язаний виконувати вимоги владних приписів відповідних державних органів, а з другого – держава та її органи мають забезпечувати і гарантувати свободу громадян за умови, що свобода одних не порушує права та законні інтереси інших.

Принцип взаємної поваги інтересів громадянина й органів публічної адміністрації визначається закономірностями взаємовідносин між громадянами та державою.

Необхідність переосмислення принципів науково-методичних засад адміністративного права як однієї з фундаментальних галузей українського права, якісну роль його у регулюванні взаємовідносин між державою і людиною було сформульовано у Концепції реформи адміністративного права в Україні. Побудова високорозвиненої, правової держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, близької до потреб і запитів людини, є метою перетворень, що відбуваються у країні з проголошенням незалежності, де головним пріоритетом її діяльності є служіння народові, національним інтересам. Це означає, що «адміністративно-правовий режим взаємовідносин органів виконавчої влади і людини повинен виходити зі становища особи як такого суб'єкта, перед яким публічна адміністрація відповідальна за свою діяльність, і має ґрунтуватися на беззаперечному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності її вимог та очікувань від діяльності державних органів, їх посадових осіб. Забезпеченню зазначеної спрямованості адміністративного права мають сприяти всі здійснювані в Україні заходи щодо створення відповідної бази адміністративного законодавства і, загалом, практики адміністративно-правового регулювання. Зокрема, у змісті адміністративно-правового статусу громадянина перевага має надаватися визначенню не тільки його обов'язків перед державою, а, насамперед, увага має бути звернена на його права, за забезпечення реалізації або порушення яких держава несе відповідальність» [1, с. 374].

Відносини органів публічної адміністрації та громадян як суб'єктів адміністративно-правових відносин є частиною адміністративно-правових відносин і мають основні ознаки цих відносин. При цьому в літературі зазначається, що адміністративно-правовий режим відносин органів виконавчої влади і людини повинен виходити зі становища останньої як такого суб'єкта, перед яким органи виконавчої влади відповідальні за свою діяльність, і ґрунтуватися на беззаперечному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності її вимог та очікувань від діяльності державних органів, їх посадових осіб [2, с. 36].

Щодо природи цих відносин у літературі висловлювалися різні думки. У минулому переважаючою була позиція існування та розгляду їх в управлінському контексті. Сучасне українське адміністративне право відходить від ідеології «державоцентризму» й орієнтується на стандарти забезпечення прав, сво-

бод громадян у всіх сферах суспільного життя і захист їх порушених прав, які прийняті в демократичних країнах світу. Німецький дослідник адміністративного права Е. Шмідт-Ассманн щодо відносин між громадянами та органами публічної адміністрації зазначає, що хоча публічно-адміністративна реальність знає чимало сфер, у яких приватні особи й органи публічної адміністрації спілкуються між собою на ґрунті рівнопорядковості й сходяться у формах спілкування, однак теза про рівнопорядковість не спрацьовує повною мірою. У відносинах між громадянами та публічними органами, громадянин діє в межах встановлених правом свобод, а публічні органи – у межах компетенцій, наданих правом [3, с. 16]. Йдеться про різний статус суб'єктів, про відмінності прав та обов'язків.

Один із основоположників української радянської адміністративістики В. Кобалевський зазначав: «Тут (у питанні співвідношення суб'єктів адміністративного права. – О. А.) ми бачимо двох суб'єктів, кожен із яких перебуває в особливому, лише йому одному властивому правовому режимі. З однієї сторони ними завжди виступають органи публічного управління, а з другої – громадяни. Кожній із цих груп правових суб'єктів належать права й обов'язки, які не належать іншій стороні, причому ця різниця у правах та обов'язках сторін публічно-правових відносин анітрохи не залежить від тих конкретних юридичних відносин, у яких вони беруть участь. Вона зумовлена відмінностями правоздатності учасників публічно-правових відносин» [4, с. 527].

Отже, кожен із суб'єктів в адміністративно-правових відносинах, що виникають між громадянином і органом публічної адміністрації, наділені відповідними правами й обов'язками, які кожна зі сторін має право реалізувати та повинна дотримуватися і виконувати стосовно одна одної. При цьому відсутні підпорядкованість і правова нерівність сторін. Суб'єкти цих відносин мають різний правовий статус і завдання. Органи публічної адміністрації у відносинах з громадянами діють у межах своєї компетенції, а громадяни – своїх прав.

Адміністративно-правові відносини між органами публічної адміністрації та громадянами відзначаються різноманітністю і певними особливостями. У літературі існують різні підходи до їхнього поділу. Зокрема, йдеться про поділ адміністративно-правових відносин на типи в межах предмета адміністративного права. Виокремлюються такі відносини адміністративних зобов'язань, як публічно-сервісні, вертикальні, горизонтальні, реординаційні [5, с. 50–51; 6, с. 136–138].

Останнім часом приділяється увага адміністративно-правовим відносинам залежно від ініціатора їх виникнення, суб'єкта, який реалізує своє право чи обов'язок, беручи участь у цих правовідносинах.

Залежно від ініціатора виникнення адміністративних правовідносин виокремлюють відносини: що виникають за ініціативою громадян (громадських об'єднань); ініціатором яких є орган публічної адміністрації; у яких обидві сторони (суб'єкти) зацікавлені в їх виникненні та результативності, а отже, обидві є їх ініціаторами.

Ініціатива громадян у виникненні відповідних відносин реалізується через звернення до органів публічної адміністрації з метою реалізації належних прав чи свобод; оскарження рішень чи дій суб'єкта владних повноважень, контролі громадськості за діяльністю публічної адміністрації.

Відносини органів публічної адміністрації за зверненнями громадян мають певні ознаки, що є характерними саме для такого типу відносин. Зокрема, до них слід віднести формування зазначених відносин у межах законодавства про звернення громадян, наявність у суб'єктів притаманних кожній стороні прав та обов'язків; стосуються реалізації або захисту прав, законних інтересів громадян у сфері діяльності державних органів і, зокрема, органів публічної адміністрації; відзначаються особливістю зв'язків між сторонами, де одна із них наділена суб'єктивним правом, а інша – юридичним обов'язком дієвого реагування на зазначені у зверненні проблеми. Так, відповідно до положення Закону України «Про звернення громадян» у I кварталі 2017 р. до Секретаріату Кабінету Міністрів України надійшло 8 245 індивідуальних та колективних звернень від громадян з усіх регіонів України. Переважна більшість із них стосувалася таких питань: соціального захисту громадян – 21,6 %; забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку – 17,2 %; комунального господарства – 10,6 %; діяльності центральних органів виконавчої влади – 10,3 %. Громадяни скористалися своїм правом на звернення і тепер обов'язок Кабінету Міністрів України реагувати на них.

Постійний моніторинг звернень дає можливість органам виконавчої влади аналізувати, вчасно й оперативно реагувати на проблеми, що виникають, або попереджувати їхнє виникнення. Моніторинг звернень по регіонах дає можливість визначити їх характер і проаналізувати проблеми, визначившись із їх глобальністю чи місцевим характером, й ухвалити відповідні рішення.

Особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування, що ініціює виникнення відповідних правовідносин між громадянами та органами публічної влади стали електронні петиції. Подання такої форми звернення передбачено змінами, внесеними в Закон України від 2 липня 2015 р. № 577-VIII «Про звернення громадян».

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті, відповідно, Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів із дня надсилання її ініціатором. Дата оприлюднення є датою початку збору підписів на її підтримку. Такою формою звернення вже скористалися громадяни, зокрема і в місті Києві до мера міста В. Кличка щодо рішення про перейменування вулиць та проспектів. Правовий механізм регулювання відносин між громадянами та органами влади чітко визначений, прозорий і зрозумілий, дає можливість громадянам формувати відносини з відповідними органами на правовій основі та охоплювати різноманітні сфери суспільного життя. Така форма спілкування громадян з органами публічної влади отримала широку підтримку. Однак вона має і свої недоліки. Значний потік електронних петицій, а їх у I кварталі 2017 р. надійшло до Кабінету Міністрів України 1 170, може нівелювати їхню роль, оскільки зміст таких звернень не завжди має коректний характер та виваженість і достатню правову обґрунтованість звернення.

Вже значний період протягом років незалежності нашої країни йдеться про необхідність розробки концепції та оновлення законодавства про адміністративні правопорушення. Однак все і на сьогодні перебуває в стані внесення доповнень та змін до Кодексу про адміністративні правопорушення 1984 р., в основу якого були закладені інші ідеологія і цінності.

До відносин, що виникають за ініціативою органу публічної адміністрації, відносять, зокрема, відносини про притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення. За цих обставин відповідний орган має право й обов'язок ініціювати відносини, тоді як суб'єкт, що вчинив проступок, має право на звернення за захистом, при порушенні його громадянських прав.

Для третього типу відносин характерним є те, що необхідність їх виникнення можлива лише за умови ініціативи обох сторін. Так, орган публічної адміністрації має право оголошувати конкурс на заміщення посади, тобто має право ініціювати виникнення певного виду відносин. Однією з новацій Закону України «Про державну службу» стало положення про виключно конкурсний добір на державну службу. Проведення конкурсу при призначенні на посаду державної служби є однією з важливих умов гарантії права громадянина на доступ до державної служби. Такий підхід дає можливість забезпечити відповідні посади кваліфікованими працівниками особливо тоді, коли йдеться про керівні посади. Громадянин має право брати участь у конкурсі. Однак відносини не можуть виникнути, якщо одна зі сторін не реалізує своє право, тобто право на державну службу – громадянина, чи право державного органу на кваліфікованого службовця.

Як вже зазначалося, різноманітність адміністративних відносин за участю громадян та органів публічної адміністрації регулюється нормами адміністративного права. Тут доречно навести думку С. Дністрянського, який писав, що вихідною точкою діяльності держави є лише право [7, с. 5], яке одночасно встановлює межі для держави і базові цілі її функціонування. Якщо ж права людини і громадянина становлять осердя всієї системи права й основи розвитку всіх правовідносин, то тоді будь-яка діяльність органів державної влади, квінтесенцією якої є реалізація державного управління, має спрямовуватися на гарантування, захист і забезпечення цих прав.

Використані джерела

1. *Авер'янов В. Б.* Вибрані наукові праці / упоряд.: О. Ф. Андрійко (кер. кол.), В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль, Ю. С. Педько, В. А. Дерещ [та ін.]. – Київ, 2011.
2. *Авер'янов В. Б.* Демократизація адміністративного права – ключове завдання його реформування / В. Б. Авер'янов // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – Київ : Факт, 2003.
3. *Шмідт-Ассман Е.* Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассман. – Київ : К. І. С., 2009.
4. *Кобалевский В. А.* Очерки советского административного права // Антологія української юридичної думки. – Київ : Юридична книга, 2003. – Т. 5: Поліцейське та адміністративне право / відп. ред.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов.
5. *Колпаков В. К.* Адміністративно-правові відносини: на шляху до сучасної концепції / В. К. Колпаков // Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку : зб. наук. праць VI Міжнар. наук.-практ. конф. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011.
6. *Авер'янов В. Б.* Нові концептуальні позиції вітчизняної адміністративно-правової доктрини / В. Б. Авер'янов // Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту. – Київ : Наукова думка, 2007.
7. *Дністрянський С.* Загальна наука права і політики / С. Дністрянський. – Прага, 1923.

Андрійко О. Ф. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян в Україні: теорія і практика

Стаття присвячена актуальним проблемам адміністративного права із забезпечення прав і свобод громадян України в сучасних умовах. Акцентується увага на проблемі ролі адміністративного права в регулюванні відносин між

органами публічної адміністрації та громадянами, і стані розвитку адміністративного законодавства, що регулює ці відносини.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-правові відносини, суб'єкти адміністративно-правових відносин, органи публічної адміністрації, адміністративне законодавство.

Андрійко О. Ф. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян в Україні: теорія і практика

Стаття посвячена актуальним проблемам адміністративного права по забезпеченню прав і свобод громадян України в сучасних умовах. Акцентується увага на проблемі ролі адміністративного права в регулюванні відносин органів публічної адміністрації з громадянами і стані розвитку адміністративного законодавства, що регулює ці відносини.

Ключевые слова: адміністративне право, адміністративно-правові відносини, суб'єкти адміністративно-правових відносин, органи публічної адміністрації, адміністративне законодавство.

Andriiko O. Administrative and legal support of the rights and freedoms of citizens in Ukraine: theory and practice

The article is devoted to actual problems of administrative law for ensuring the rights and freedoms of Ukrainian citizens in contemporary conditions. Attention is focused on the problem of the role of administrative law in regulating relations between public administration bodies and citizens and the state of development of administrative legislation regulating these relations.

Key words: administrative law, administrative and legal relations, subjects of administrative and legal relations, public administration bodies, administrative legislation.

УДК 349.41

*Павло Федотович Кулинич,
завідувач Сектору проблем
аграрного та земельного права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України*

ГРОМАДЯНИН І ЗЕМЛЯ: ПРАВО МОЖЛИВОСТЕЙ ТА МОЖЛИВОСТІ ПРАВА

Стабільність земельних відносин – це розкіш, яка поки що є недоступною для переважної більшості громадян України. Започаткована понад 25 років тому земельна реформа досі незавершена. Здійснені у межах земельного реформування законодавчі заходи не матеріалізувалися у вигляді цілісної, чіткої та зрозумілої для всіх членів нашого соціуму системи правових норм, які б визначали не тільки земельно-правовий статус громадянина, а й правові можливості його набуття. Саме тому земельні правовідносини за участю громадянина, які складаються у процесі реалізації земельного законодавства на практиці, є правовідносинами нерівності, непрозорості та несправедливості. Водночас право громадянина на землю можна порівняти до його права на чисте повітря та інші об'єкти, можливість набуття якого гарантоване, зокрема, статтями 13, 14, 41 Конституції України.

За масштабом впливу на життєдіяльність людини право громадян на землю є багатоплановим. Воно зводиться до можливості входження громадянина у земельно-правовий простір України не тільки шляхом отримання в індивідуальне володіння на правах власності, оренди, суперфіцію чи емфітевзису частини земної поверхні – земельної ділянки, або шляхом реалізації права загального землекористування на громадських землях – дорогах, вулицях, площах, скверах, водних об'єктах тощо, а також шляхом реалізації переваг, що випливають із земельно-правового інституту добросусідства.

Загалом можливість входження громадянина у земельно-правовий простір України визначена у статтях 13 і 14 Конституції України. Так, згідно зі ст. 13 кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. Крім того, у ст. 14 встановлено, що земля є основним національним багатством, яке перебуває під особливою охороною держави, а право власності на землю гарантується, набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Отже, конституційна формула доступу громадян до землі та інших природних ресурсів передбачає визначення його напрямів у законі, який має встановити всі можливості такого доступу у системі чітких земельно-правових механізмів, які, зі свого боку, повинні базуватися на сучасних реаліях розвитку земельних відносин в Україні та стратегічних, цивілізаційних орієнтирах їх трансформації. Інакше кажучи, окреслені Конституцією України можливості доступу громадянина до земельних ресурсів мають супроводжуватися формуванням у законодавстві шляхів реалізації такого доступу на засадах використання об'єктивних закономірностей правового впливу на