

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:
Зав. кафедри
« ___ » _____ 2021 р.

**«МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА
ГРОМАДЯНИНА»**

Кваліфікаційна робота
здобувача вищої освіти
магістерського рівня вищої
освіти освітньо-професійної
програми
281 Публічне управління та
адміністрування
Воробйова Олексія Васильовича
Науковий керівник:
Свірський Борис Михайлович
к.ю.н., професор кафедри права
та публічного адміністрування
Рецензент: т.в.о. голови Центральної
райадміністрації м. Маріуполя
Могильний В.В.

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою _____
Секретар ЕК _____
« ___ » _____ 2021 р.

Маріуполь – 2021 року

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ПРАВА ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА У ВІДНОСИНАХ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ	
1.1 Особливості адміністративно - правового положення людини та громадянина в Україні	7
1.2 Правова суб'єктність людини та громадянина у сфері управлінської діяльності	28
1.3 Елементи прав і свобод людини та громадянина у сфері адміністративно-правових відносин	36
Висновок до розділу 1	
РОЗДІЛ 2 ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО - ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА	
2.1 Визначення механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина у системі адміністративно - правового регулювання	48
2.2. Організаційно - правові форми забезпечення прав і свобод людини та громадянина	56
2.3 Види адміністративно - правових та юридичних гарантій прав і свобод людини та громадянина	71
Висновок до розділу 2	
ВИСНОВКИ	89
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	91

ВСТУП

Актуальність дослідження предмету кваліфікаційної роботи полягає в тому, що інститут прав і свобод людини та громадянина у конституційній державі, закріплюючи волю народу і кожної людини, забезпечує їх захист та формує основи їх гарантій. При цьому провідного значення набувають закріплені у Конституції України основні принципи правового статусу людини та громадянина, визначальні положення змісту і умов реалізації прав і свобод людини та громадянина. Саме ці конституційні положення стали основними орієнтирами для реформування та розвитку державно-правових інститутів, обумовили характер змін у суспільстві, сприяють вдосконаленню законодавчого процесу, піднесенню ефективності правового регулювання, формуванню високої правової культури.

Визначальна роль прав і свобод людини в житті суспільства обумовлює необхідність подальших теоретичних розробок проблематики гарантій прав і свобод людини та громадянина з урахуванням характеристик правових явищ щодо людини, держави і суспільства, аспектів їх взаємодії, положень загальносвітового досвіду, власної наукової спадщини. Необхідність створення теоретико-методологічної основи розвитку прав і свобод людини та громадянина та їх гарантій зумовлена і сучасними процесами зближення національних правових систем та їх інститутів в умовах європейської інтеграції, підґрунтям якої стали загальнолюдські цінності прав і свобод людини.

Необхідно зазначити, що серед різноманітних заходів реалізації прав і свобод людини та громадянина певне місце займає їх адміністративно - правове забезпечення, яке найяскравіше виявляється у відносинах з органами виконавчої влади. Особливої уваги заслуговує вивчення питань щодо з'ясування поняття та змісту механізму адміністративно - правового забезпечення прав і свобод людини та громадянин за рахунок існування та

ефективної дії якого можливе отримання державних управлінських послуг, забезпечення і захист порушеного права.

Ступень наукової розробки проблеми. Серед досліджень теоретичних проблем, пов'язаних із становищем особистості варто особливо підкреслити фундаментальні роботи Л. Воєводіна, Ю. Дмитрієва, В. Кучинського, Г. Мальцева, Н. Матузова, Р. Мюллерсона, В. Патюліна, В. Сіренка, В. Чхиквадзе, В. Власіхін, П. Глушенко, М. Никифорова, Р. Рісдал, І. Разумович, С. Ронін, В. Савицький, В. Скобелкін, В. Туманов, Є. Цоллер, та ін.

Дослідженню проблем ефективності адміністративно - правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина необхідно звернутися до робіт: В. Акуленка, Ю. Боярса, М. Буроменського, Б. Візера, О. Висоцького, В. Тулієва, В. Денисова, В. Євінтова, О. Зайчука, В. Каленського, А. Каримського, В. Лазарева, І. Ледяха, О. Лепьошкіна, В. Марчука, П. Недбайла, В. Селіванова, І. Строговича, Я. Уманського, Б. Ебзеєва та ін.

Метою кваліфікаційної роботи є – визначити та дослідити механізм правового регулювання державою адміністративно - правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина,

Визначена мета зумовила постановку та розв'язання наступних завдань:

1. Описати особливості адміністративно - правового положення людини та громадянина в Україні
2. Узагальнити правову суб'єктність людини та громадянина у сфері управлінської діяльності
3. Розкрити елементи прав і свобод людини та громадянина у сфері адміністративно - правових відносин
4. Зробити визначення механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина у системі адміністративно - правового регулювання

5.. Проаналізувати організаційно - правові форми забезпечення прав і свобод людини та громадянина

6. Визначити види адміністративно - правових та юридичних гарантій прав і свобод людини та громадянина

Об'єктом дослідження - є сукупність суспільних відносин які визначають сутність та механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Предметом дослідження – є механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Методологія дослідження. Досягнення наукової об'єктивності забезпечувалось методологічним підґрунтям, що включає в себе загально - філософські методи, які засновані на принципах детермінізму та діалектики. З метою одержання найбільш достовірних наукових результатів у дослідженні предмету зазначеної кваліфікаційної роботи застосовувалась система прийомів та підходів яка побудована на загальнонаукових та спеціальних методах.

Такими методами є: метод історичного аналізу. За допомогою цього методу досліджувалися деякі елементи історичного розвитку, правової природи історичних витоків конституційних ідей щодо визначення та становлення інститутів прав і свобод людини та громадянина в Україні. За допомогою методу порівняльного аналізу були зроблені визначення розвитку конституційних перетворень в Україні в цієї сфері правовідносин. Метод логіко – юридичного аналізу. За допомогою цього методу досліджуються теоретико – правові засади здійснення механізму державного регулювання та управлінської діяльності, щодо реалізації та забезпечення прав і свобод людини та громадянина. За допомогою методу правового прогнозування зроблені висновки щодо модернізації та визначення шляхів удосконалення механізму адміністративно - правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Наукова новизна отриманих результатів. Дане авторське розуміння поняття, та визначення характерних рис у формуванні основних конституційних інституцій які надають можливостей ефективно через створену систему механізмів адміністрування дійти до висновку, а саме: про можливість стверджувати, що суть держави полягає в його політико-правовій орієнтації та, пошуку конструктивного компромісу щодо реалізації конституційного права людини на ефективне забезпечення прав і свобод людини та громадянина від будь - якого свавілля з боку держави.

Практичне значення отриманих результатів.. Одержані результати дослідження можуть використовуватись: - у навчальному процесі – висновки та пропозиції, що містяться в дослідженні, можуть служити методологічною і теоретичною основою розробки курсів лекцій, методичних рекомендацій та навчальних програм; - у науково - дослідній сфері - окреслено напрямки перспективних досліджень з питань становлення та забезпечення прав і свобод людини та громадянина в суспільстві. особливо з боку державних органів та їх посадових осіб, які як і більшість країн світу опинилися через спалах коронавірусу, та ролі державного інструментарію (механізму), щодо мінімізації їх негативних наслідків.

Апробація: Основні положення і висновки наукового дослідження обговорювалися на засіданні круглого столу «Місцеве самоврядування в Україні та світі» у Маріупольському державному університеті 7 грудня 2021 року.

Структура та обсяг роботи. Дослідження складається з вступу, двох розділів які містять 6 підрозділів, висновків, загальний обсяг роботи становить 90 сторінок та списку використаних джерел (97 найменувань).

РОЗДІЛ 1

ПРАВА ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА У ВІДНОСИНАХ З ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

1.1 Особливості адміністративно-правового положення людини та громадянина в Україні

Правовий статус громадянина у сфері дії окремих галузей системи національного права, як уже підкреслювалося, має свою специфіку й, у свою чергу, виводиться із загального правового статусу.

Співвідношення загального правового статусу громадянина з адміністративно - правовим статусом суб'єкта становить співвідношення категорій загального та особливого, а співвідношення адміністративно-правового статусу в цілому з правовими позиціями громадян у групах галузей, окремих галузей і сфер управління, інститутах є співвідношенням категорій особливого і часткового (одиничного).

Діалектика виходить із визнання об'єктивності одиничного, особливого і загального, їх нерозривного зв'язку між собою. Ступінь прояву і специфіка вираження як загалом, так і тих або інших сторін правового статусу в конкретних галузях права, різна. Саме ступінь прояву і специфіка вираження, на нашу думку, є критеріями, що дають можливість визначити особливості правових зв'язків громадянина з іншими суб'єктами у будь-якій галузі.[1]

Адміністративне право, нормами якого регулюються відповідні зв'язки, відрізняється від інших галузей права сферою дії, якою служить державне управління, що має виконавчо - розпорядчий, підзаконний характер, масштабністю й універсальністю, ієрархічністю, безпосередньо організуючим характером. У зв'язку з цим можна підкреслити, що воно перебуває у безпосередньому, повсякденному, практичному вирішенні завдань правового регулювання у сфері економіки, підприємництва,

управління адміністративно - політичною, соціально - культурною діяльністю і забезпечення законності в державному управлінні. [2]

Стосовно аналізу якісної зміни предмета адміністративного права слід зазначити розширення його меж, обсягу та складу суб'єктів. Окрім так званих "класичних управлінських відносин", тобто тих суспільних відносин, які виникають під час здійснення правового регулювання економіки, підприємництва, управління у сфері соціально - культурної та адміністративно-політичної діяльності, його складовою є інститут "делегування державних повноважень", суспільні відносини, які виникають у зв'язку з організацією та діяльністю адміністративних судів, тобто у сфері адміністративної юстиції. Важливим і новим чинником предмета адміністративного права виступають суспільні відносини, пов'язані з наданням громадянам різноманітних державних управлінських послуг [3].

Головна особливість, що характеризує громадян як учасників адміністративно - правових відносин, як справедливо підкреслює Д. М. Овсянко, полягає в тому, що вони постають як приватні особи, тобто реалізують свої особисті загальногромадянські права й обов'язки у сфері виконавчої влади, а не правомочності державних або недержавних організацій. Тому адміністративно - правові відносини між відповідним органом (посадовою особою) як однієї зі сторін, наділеної владними розпорядницькими повноваженнями, і громадянами - іншою стороною, не наділеною такими повноваженнями, можуть складатися тільки у зв'язку з реалізацією громадянами належних їм за законом прав, виконанням покладених на громадян обов'язків у сфері виконавчої влади, а також порушенням органами виконавчої влади або їх посадовими особами прав і законних інтересів громадян.[4].

Отже, характерною рисою адміністративно - правового статусу громадян України є специфічна сфера його виникнення, а саме: сфера державного управління, виконавчої діяльності органів державної влади,

місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яким делеговані адміністративно - правові повноваження із забезпечення реалізації захисту прав громадян.

Особливість сфери виникнення цього інституту зумовлює, у свою чергу, особливості і характерні риси прояву окремих елементів адміністративно - правового статусу в цій галузі. В адміністративному праві яскраво відображаються ті сторони елементів правового статусу громадян, які визначають початок функціонування органів державної виконавчої влади і виражають відповідно до Конституції України, законів, окремих міжнародних договорів, актів Президента України головний напрям їх діяльності в галузі прав людини.

Адміністративно - правовий статус громадян характеризується належністю суб'єктів до України. Як державно - правовий інститут громадянство юридично визначає статус особи у суспільстві та державі, правовий зв'язок особи з державою, що поширює на громадянина юрисдикцію держави, її законів. З іншого боку, громадянство означає повну підлеглисть певної особи суверенній владі держави та захист останньою прав громадянина [5].

Адміністративно-правовий статус може реалізовуватися тільки у відносинах із суб'єктами виконавчої влади та державного управління і тільки юридично значущими діями, тому що в іншому випадку зник би адміністративно - правовий критерій оцінки поведінки людей, він виявився б розпливчастим, не окресленим.

Тому в дійсності для того, щоб громадянин міг бути суб'єктом у сфері державного управління, він повинен мати врегульований адміністративним законодавством статус, що надавало б йому необхідні і визнані правопорядком можливості.

У характеристиці соціальної сутності людини принципово важливим є його самоусвідомлення як громадянина, тобто особи, яка має правову

належність до певної держави, підпадає під дію її законів, інших нормативно - правових актів і погоджує свою поведінку з правовими встановленнями цієї держави. Як суверенне право держави громадянство означає можливість держави в односторонньому порядку регулювати відносини громадянства [6].

Зокрема, належність до України в результаті народження від громадян України закріплюється фактом реєстрації особи у відділі реєстрації актів громадянського стану або виконавчим органом сільських, селищних (крім міст обласного значення) рад. З цього моменту виникає адміністративно -правовий зв'язок громадянина з державою, органами виконавчої влади, що систематично підтримується у відносинах, які регулюються нормами різних інститутів адміністративного права, постійно визначаючи його статус у різних сферах управління. Завдяки такій адміністративно-правовій регламентації громадяни мають змогу здійснювати свої права і захищати свої законні інтереси. Так, запис - реєстрація в органах РАГС дає можливість громадянину здійснювати особисті і сімейні права, забезпечує стійкість у регулюванні його сімейних, спадкоємних і майнових відносин.

Необхідно зазначити, що виконання розпоряджень і указів Президента України з питань громадянства щодо осіб, які проживають за кордоном, здійснюється Міністерством закордонних справ України, дипломатичними представництвами і консульськими установами України. Специфіку громадянства як елемента адміністративно - правового статусу особи характеризують також і деякі інші істотні, на нашу думку, риси. Наприклад, захист прав і інтересів іноземців, на відміну від громадян України, зокрема реєстрація актів громадянського стану, звернення в органи виконавчої влади, здійснюється іноземцями через свої дипломатичні представництва і консульські установи.

До адміністративно - правових обмежень належить також правило про комплектування екіпажів цивільних повітряних суден тільки громадянами певної держави. Іноземці та особи без громадянства не можуть мати паспорт громадянина України. Таким чином, ці зв'язки і права та обов'язки, що випливають з них, у сфері виконавчої влади тісно і безпосередньо пов'язані з громадянством України. Тому громадянство і при характеристиці адміністративно - правового статусу громадян України висувається на перший план, оскільки визначає відносини між органами держави і громадянином, що разом з іншими зв'язками становить сутність цього правового явища у сфері виконавчої влади, сфері державного управління.[7].

Громадянство тісно пов'язане з адміністративною правоздатністю. Адміністративна правоздатність ніби випливає з громадянства і є логічним продовженням, конкретизацією його змісту. Водночас, громадянство та адміністративна правоздатність - це різні категорії, які не можна ототожнювати.

Громадянство як елемент адміністративно - правового статусу особи встановлює правовий зв'язок між державою, його органами і конкретним громадянином у найзагальнішому вигляді. Адміністративна правоздатність громадянина конкретизує правовий статус суб'єкта, характеризує його правову позицію в тій або іншій галузі, сфері управління, робить більш визначеним його місце в будь - якій сфері адміністративно - правових відносин.

Разом з тим, система виконавчої влади залишається найважливішою сферою реалізації адміністративної правоздатності громадян, пов'язаної з визначеними правами громадян, тобто з можливістю вступати в адміністративні правовідносини. Іншою стороною в таких правовідносинах є орган виконавчої влади (посадова особа), організація, або її представник, які володіють повноваженнями адміністративно - правового характеру.

Так, адміністративна правоздатність громадян у сфері управління охороною здоров'я містить здатність володіти правом на охорону здоров'я. Ст. 3 Конституції України, Закон України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" проголошують, що здоров'я людини є однією з вищих соціальних цінностей, забезпечення якої - один з головних обов'язків держави [8].

Право вчитися у вищому навчальному закладі може мати тільки громадянин, який має загальну або середню фахову освіту, якщо стан його здоров'я відповідає правилам прийому ВНЗ на конкурсній основі в рамках стандартів вищої освіти [9].

Адміністративну правоздатність не слід плутати з конкретними суб'єктивними правами, якими володіє громадянин, оскільки адміністративна правоздатність ще не означає правоволодіння. Як частина правового статусу в сфері виконавчої влади це лише умова, необхідна для виникнення конкретного права. Тому права, якими громадяни України володіють у силу юридичних фактів або самої чинності адміністративного закону, не можуть бути зведені до правоздатності громадян у сфері діяльності виконавчих органів держави. Правоволодіння - це стан дійсного володіння конкретними правами, який відрізняється від правоздатності як те, що сталося, відрізняється від можливого.

Законодавчі й інші нормативні акти про права й обов'язки встановлюють здатність правоволодіння громадян щодо окремих сфер управління. Інакше кажучи, з погляду правоволодіння, широти, обсягу і якісного змісту здатність громадян мати права і нести обов'язки адміністративно-правового характеру не однакові. Отже, різні суб'єкти (громадяни) у різних сферах управління мають неоднакові можливості здійснення своїх прав. Адміністративна правоздатність, як справедливо підкреслює М. А. Бояринцева, "є необхідною умовою реалізації

суб'єктивних прав і обов'язків громадян у конкретних адміністративних відносинах" [10].

Обсяг і зміст адміністративної правоздатності встановлюються і змінюються державою в нормах адміністративного права, тому наділення конкретною правоздатністю громадян адміністративне право в більшості випадків пов'язують з проявом індивідуальних якостей і здібностей, а також рівністю, якої ні правопорядком у сфері діяльності органів виконавчої влади, ні найдемократичнішим державним ладом з ринковою економікою не може бути створено. Навпаки, встановлення рівності у змісті прав і обов'язків громадян у системі виконавчої влади держави призвело б до нівелювання особистості, скасування індивідуальної волі й ініціативи суб'єктів.

Залежно від характеру регульованих адміністративним правом відносин, норми відповідних інститутів певної галузі права визначають момент настання правоздатності. У зв'язку з цим, питання про настання правоздатності громадян у сфері діяльності органів виконавчої влади регулюються особливим шляхом нормами адміністративного права. У багатьох випадках адміністративна правоздатність виникає з моменту народження: право особи на матеріальне забезпечення у випадку втрати годувальника, право на охорону здоров'я. З досягненням шести років визнається здатність здійснення права на освіту, з 14 років одержання паспорту.

Те саме і з обов'язками громадян: спочатку виникають деякі елементарні обов'язки, коло яких з часом розширюється. Початковими правовими обов'язками малолітнього є його шкільні обов'язки, правовий характер яких полягає у встановленні їх відповідними державними органами. У Законі України "Про освіту" зазначається, що зарахування учнів до загальноосвітніх навчальних закладів здійснюється, зазвичай, з шести років. У Статуті середньої загальноосвітньої школи підкреслюється,

що учні школи зобов'язані дотримуватися вимог Статуту, правил внутрішнього розпорядку, опанувати знання, практичні навички, підвищувати свій загальнокультурний рівень, дбайливо ставитися до майна навчального закладу, піклуватися про власну гігієну й акуратний зовнішній вигляд. [11]

Таким чином, у різні періоди життя обсяг адміністративної правоздатності є неоднаковим. З віком розширюються межі правоздатності. За громадянами України у сфері діяльності органів виконавчої влади визнається і забезпечується можливість користуватися визначеними правами, необхідними для охорони їх інтересів і потреб, що відповідають нормальному розвитку малолітніх і неповнолітніх громадян, для підготовки їх до соціально активної діяльності. Природно, що адміністративна правоздатність у таких випадках реалізується не самими особами, а їх законними представниками. У повному обсязі адміністративна правоздатність настає з 18 років.

У літературі зустрічається думка, що в характеристиці правоздатності, зокрема й адміністративної, вік не має значення. Так, Ц. А. Ямпольська, розглядаючи зміст правоздатності громадян, підкреслювала, що думка авторів, які вказують на поступовість правоздатності, є оманливою. Здатність (можливість) громадянина мати права у всіх галузях права виникає з моменту його народження і не пов'язана з віком [12].

Визначимо свою позицію щодо спірного питання, оскільки воно стосується і сучасного розуміння ролі і місця правоздатності, її соціальної цінності в системі забезпечення прав громадян України. Нам уявляється це твердження не зовсім точним. Адміністративне право розглядає правоздатність не як природжену властивість людини, а як поняття правове, якісно змінюване. У зазначених вище випадках очевидно, що громадяни наділяються визначеною, конкретною здатністю у сфері управління соціальним забезпеченням, охороною здоров'я, освітою і т. ін.

Можливість здійснення притаманних правоздатності прав може відбутися негайно при настанні умов, зазначених у нормативних актах. Однак з цього моменту громадяни не мають можливості (здатності) вступити в адміністративно-правові відносини з питань реалізації суб'єктивного права на державну службу, здійснити політичні свободи та ін.

Таким чином, якщо у сфері управління соціальним забезпеченням, охороною здоров'я, освітою громадянин має правоздатність з моменту народження або шести - семирічного віку, то з цього моменту, як правило, він не має правоздатності у сфері управління, наприклад, внутрішніми справами, обороною, сферою правового регулювання економіки, підприємницької діяльності. Можливість вступу в адміністративно - правові відносини з багатьох питань пов'язана з визначеним віком.

На здійснення адміністративної правоздатності безпосередньо впливають юридичні фактори, за умови наявності яких змінюються обсяг та інші сторони змісту правоздатності. Наприклад, у деяких випадках необхідною умовою реалізації права на державну службу є обов'язкова наявність відповідної освіти, професійної підготовки і проходження у встановленому порядку конкурсного відбору або іншої процедури, передбаченої постановами Кабінету Міністрів України [13].

Адміністративна правоздатність громадян може визначатися відповідно до віку, рівня освіти, стану здоров'я громадянина, обсягу і змісту адміністративної правоздатності громадянина, встановлюється і змінюється за допомогою норм адміністративного права. На цю особливість під час характеристики зазначеного елемента адміністративно - правового статусу громадянина вказують також інші автори [14].

Варто підкреслити, що адміністративна правоздатність громадянина як можливість, надана і гарантована державою, може бути обмежена тільки шляхом видання державними органами відповідних правових актів і тільки у виняткових випадках. Обмеження адміністративної

правоздатності або позбавлення деяких прав в окремих сферах управління може застосовуватися як міра покарання на підставах ст. 54, 55 Кримінального кодексу України. Відповідно до цих норм громадяни, які вчинили злочини, пов'язані зі службовими повноваженнями, можуть бути позбавлені права займатися визначеною в нормах КК України діяльністю, а також позбавлені військового або спеціального звання [15].

У сфері діяльності органів виконавчої влади відповідні нормативні акти передбачають можливість обмеження правоздатності шляхом тимчасового позбавлення громадян деяких прав за адміністративні правопорушення (позбавлення права на керування транспортними засобами, на виробництво, полювання, рибну ловлю, торгівлю у невстановлених місцях і т. ін.).

Специфічну форму обмеження адміністративної правоздатності становить адміністративний нагляд за поведінкою осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Застосування обмежувальних правоздатність заходів адміністративне законодавство пов'язує, як правило, з фактом порушення громадянином покладених на нього правових обов'язків.[16]

Визначаючи адміністративно-правовий статус громадян, держава заздалегідь визначає і модель належної поведінки. З метою попередження протиправних відхилень від цієї моделі встановлюються різні заходи, в тому числі як виняткова міра можливість обмеження правоздатності громадян у сфері діяльності органів виконавчої влади. Держава, використовуючи обмеження адміністративної правоздатності, у відповідних випадках прагне організувати охорону демократичного порядку, що відповідає активній ролі сучасного адміністративного права, спрямованого на посилення забезпечення реалізації і захисту прав і свобод громадян України та підкреслює профілактичний характер цього заходу. Обмеження за законом деяких сторін змісту адміністративної правоздатності, позбавлення громадянина визначених правових

можливостей за підставами, зазначеними в адміністративно -правових актах, не зумовлюють припинення адміністративної правоздатності громадянина в цілому.

Службова роль адміністративної правоздатності полягає у забезпеченні простору для задоволення індивідуальних потреб та інтересів громадян з різними можливостями (здібностями) у сфері адміністративно - правового регулювання підприємницькою діяльністю, економікою, управління у сфері адміністративно - політичної, соціально - культурної діяльності, забезпечення законності у державному управлінні.

Якщо адміністративна правоздатність є умовою, за наявності якої громадянин може зайняти певну правову позицію суб'єкта правовідносин, то для безпосереднього набуття і здійснення своїх прав у сфері діяльності органів виконавчої влади слід володіти адміністративною дієздатністю, тобто здатністю особисто здійснювати в ході реалізації правового статусу конкретні права и обов'язки.

У науці адміністративного права немає єдиного визначення поняття дієздатності. Адміністративною дієздатністю І.П. Голосніченко називає визнану в адміністративному праві України можливість громадян своїми особистими діями здійснювати права і здобувати обов'язки у відповідних сферах виконавчої влади [17].

Наділення громадян здатністю особистими діями набувати прав є важливим "початковим" ступенем здійснення регулятивної функції адміністративної дієздатності, оскільки в цій стадії визначається коло осіб, які стануть учасниками (суб'єктами) конкретних адміністративно - правових відносин. Саме на цій стадії встановлюються вимоги до психічного і фізичного стану громадян, здатних бути самостійними носіями прав і обов'язків. Регулюючому впливові адміністративного права піддається не кожна людина, а тільки та, котра має необхідний ступінь

розумової і психічної зрілості, здатна розуміти значення своїх дій і керувати ними.

Здатність особистими діями набувати права і виконувати обов'язки адміністративно - правового характеру є властивістю (умовою), без якої громадянин не може стати суб'єктом тих або інших відносин в аналізованій сфері. Ця властивість громадянина пов'язується з різними підставами її виникнення і, зокрема, з досягненням визначеного віку. Досягнення визначеного віку - одна з найважливіших основ, з якими пов'язується зміст дієздатності.

Адміністративна дієздатність громадянина виникає пізніше його адміністративної правоздатності. Разом з тим є інша думка, відповідно до якої будь - яка правоздатність, крім цивільної (майнової), виникає одночасно з відповідною дієздатністю [18].

В адміністративному праві, як у минулому, так і нині, така позиція не знаходила і не знаходить підтримки. Адміністративісти одностайні в тому, що категорії правоздатності і дієздатності різнозначні, що момент настання їх, як правило, не збігається. Однак, питання про вік, з досягненням якого громадянин визнається дієздатним, залишається проблематичним. На думку Д.М. Бахраха, "раніше, ніж будь - яка інша, у громадянина виникає саме адміністративна дієздатність... Навіть особи дошкільного віку мають можливість самостійно звернутися до лікаря, використати право на скаргу, з шести років дитина сама реалізує право на освіту. Комісія у справах неповнолітніх має право направити особу, якій виповнилося 11 років, у спеціальну школу, а з 16 років настає адміністративна деліктоздатність" [19].

Дієздатність - це здатність особистими діями здійснювати свою правоздатність і нести відповідальність за належну поведінку. Дієздатність - місток, що "зводиться" особистими діями суб'єкта з метою досягнення наданих і гарантованих законом можливостей у певній галузі, сфері

управління. Як бачимо, малолітні не можуть "зводити" такий місток, розуміти значення для себе, держави наданої правоздатності, необхідності її реалізації, а тим більше, своїми діями свідомо здійснювати правоздатність і нести відповідальність за належну її реалізацію.

У законодавстві не випадково підкреслено право батьків вибирати навчальні заклади і форми навчання для неповнолітніх дітей, і обов'язок оформляти дітей у школу, для чого вони або особи, які їх замінюють, пред'являють необхідні документи і несуть відповідальність за неналежну реалізацію малолітніми прав і обов'язків вчитися [11].

Це також стосується скарг, звернень малолітніх. Спираючись на демократичні принципи гуманізму, турботи про людину, особливо про дітей, органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, їх функціональні підрозділи поліпшують умови навчання, виховання, забезпечення прав і інтересів дитини. Тому будь - які дії малолітнього, інших осіб, що є сигналом, приводом, можуть породити юридичні наслідки, розгляд фактів і т. ін., але знову - таки не тому, що ці особи з психофізичного погляду законодавця є дієздатними, а відповідно до загальних демократичних, соціальних принципів діяльності апарату органів виконавчої влади. Нормативні акти у цій сфері розглядають звернення громадян в органи виконавчої влади, громадські організації як одну з форм участі в управлінні державними і суспільними справами, вплив на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування [20].

Громадянин може своїми діями набути право на участь в управлінні державними і суспільними справами, вступити у визначене суспільне формування, звернутися в органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, до їх посадових осіб із пропозицією, заявою або скаргою. Самі лише ці здібності, що використовуються для набуття зазначених або інших

прав адміністративно - правового характеру, закладених в нормативних актах, характеризують регулятивну роль дієздатності, частину її змісту.

Однак посилення тільки на це є недостатньо повним, певною мірою формальним.

Більш правильною є позиція авторів, які намагаються розкрити дієздатність і через інші її основні сторони, скажімо, через відповідальність (Д.М. Бахрах) або за допомогою стадій реалізації (здійснювати права і набувати нові особисті права, виконувати обов'язки, розширюючи свій статус) (Л.В. Коваль).

Досить категорична в цьому питанні Р. Ромовська. Вона торкається суті цивільної дієздатності, підкреслюючи, що в її змісті має відобразитися здатність громадянина думати, розуміти свої дії, управляти ними, а тому дієздатність має визначитися як психічна й інтелектуальна здатність громадянина розуміти і керувати своїми діями, що спричинюють, змінюють або припиняють цивільні права і обов'язки [21].

Приєднуючись до поглядів Р. Ромовської на такий феномен, слід зазначити, що в час науково - технічної революції швидше формуються розумові властивості громадян: їх правосвідомість, як правило, формується уже з 14-річного віку. Саме це дає можливість запропонувати, щоб законодавець передбачив настання дієздатності у сфері державного управління із 14-річного віку за винятком лише деяких ділянок (реалізація права на державну службу, обов'язків адміністративної відповідальності тощо).

Адміністративна дієздатність громадян України так само, як і інші елементи їх правового статусу, має своїм безпосереднім джерелом закони й інші нормативні акти, що регулюють сферу виконавчої влади. Норми, що стосуються дієздатності, є не тільки в актах, в яких безпосередньо встановлюється адміністративно-правове становище громадян, вони містяться і в інших правових актах, що належать до різних інститутів,

розділів адміністративного права, передусім у розпорядженнях про розширення прав на участь в управлінні державними і суспільними справами. У цьому віці громадяни вже проходять навчальний курс основ держави та права, тому варто звернути увагу на досить істотний розвиток адміністративної дієздатності таких громадян.

Виховною стороною дієздатності є та, що така категорія наділена відповідним змістом, що дає змогу громадянинові самотійно виступати в процесі створення прав і обов'язків, у їх здійсненні. Це є виявом виховної ролі тих адміністративно - правових норм, за допомогою яких відбувається виникнення і зміст дієздатності. У сфері виконавчої влади особливо чітко це виражається в поступовому характері виникнення дієздатності неповнолітніх у рамках інституту державної служби. Істотний виховний "заряд" несе адміністративна відповідальність громадян за свої неправомірні дії. Адміністративне законодавство більш чітко регламентує питання адміністративного примусу і, зокрема, адміністративної відповідальності громадян [22].

У загальній тенденції розвитку виховних основ адміністративної дієздатності чітко виявляються два напрями її розвитку. З одного боку, норми адміністративного права, як і інших галузей, сприяють вихованню активності громадян у сфері діяльності органів виконавчої влади, всіляко заохочують не тільки набуття певних прав і свобод, а й активне, якісне їх здійснення, реалізацію, особливо у сфері підприємництва, бізнесу, інвестицій та інших сферах адміністративно - правового регулювання та управління. З іншого боку, поглибленню виховної сторони дієздатності слугує розвиток її іншого, правоохоронного напрямку [23].

Обидва напрями тісно взаємопов'язані й утворюють єдину тенденцію розвитку новітнього адміністративного законодавства з цього питання, що знаходить вираження у розкритті і збагаченні виховної сторони адміністративної дієздатності і, отже, якісного змісту цієї категорії.

Прикладом, коли чітко видно, яким чином право виховує, заохочує активність громадян при здійсненні права на участь, зокрема у сфері управління, виконувати закон, у родині, цивільно -правових угодах, може бути використання методів переконання, заохочення і примусу. Названі методи використовуються не тільки державною владою, а й муніципальними, приватними та іншими недержавними організаціями. Однак до адміністративно - правових відносин будуть належати лише застосування цих методів органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при виконанні ними делегованих повноважень.

У демократичному суспільстві переконання - головний метод впливу, що виявляється у використанні різних роз'яснювальних, виховних, організаційних мір для формування волі громадянина або його перетворень і спрямовується на те, щоб громадяни самі виконували виражену в правових актах волю суб'єктів виконавчої влади. Завдяки переконанню досягається єдність волі законодавця і громадян, керівника і колективу, що є необхідною умовою єдності дій у будь - якій сфері управління за участю громадян при реалізації їх прав, свобод та інтересів [24].

У таких випадках закон, інші правові акти не обмежуються тільки посиленням на здатність набуття відповідних прав, їх наявністю, а підкреслюють необхідність їх здійснення, прояву активності, що має виразитися у визначених діях позитивної властивості, спрямованих на досягнення соціального ефекту. Ця сторона дієздатності під час аналізу змісту і визначення її поняття, як правило, незаслужено залишається в тіні і не досліджується. Однак, напевно це неправильно. Посилання на потенційну здатність особистими діями здобувати певні права - важлива сторона дієздатності, але не єдина. Позитивний, якісний її зміст може розкритися повніше і через аналіз безпосередньої реалізації здійснення дієздатності. Такий підхід вказує на якісні, глибинні процеси, закладені законодавцем у регулятивній властивості дієздатності.

Проблема адміністративної дієздатності громадянина не вичерпується характеристикою двох зазначених сторін. Активна роль свідомості і здатність до розумової дії дають підстави для моральної оцінки і відповідальності, тому вона включає такий важливий аспект, як відповідальність громадянина у сфері діяльності органів виконавчої влади.

Відповідальність - це соціальна категорія, яка покладається суспільством на людину, що порушує моральні, правові норми, державну дисципліну, демократичні, моральні підвалини, права, свободи, інтереси особистості.

У філософській літературі відповідальність досить часто розглядається як морально - психологічна категорія, що означає усвідомлення людиною своїх обов'язків перед суспільством.

Відповідальність - це здатність людини передбачати результати своєї діяльності і визначати її виходячи з того, яку користь або шкоду вона принесе суспільству [25].

У демократично організованому суспільстві і державі особливо актуально зауважити, що розвиток прав і свобод громадян повинен бути тісно пов'язаний з їх обов'язками, неухильним підвищенням відповідальності особи перед суспільством. Ця сторона дієздатності більшою мірою пов'язується зі здатністю брати на себе і здійснювати своїми діями обов'язки адміністративно-правового характеру. Обов'язки громадян у сфері діяльності органів виконавчої влади, як і права, різноманітні - можуть бути загальними і галузевими.

Аналіз адміністративного законодавства дає змогу зробити висновок, що до змісту дієздатності належить здатність здобувати і здійснювати як одні, так і інші права та обов'язки.

Адміністративно - правові обов'язки загального характеру (наприклад, платити встановлені податки і збори, зберігати природу і навколишнє середовище, дбайливо ставитися до природних багатств,

виконувати законні розпорядження органів виконавчої влади і їх посадових осіб) пов'язуються із соціальною відповідальністю громадян у сфері виконавчої влади, що може містити:

а) відповідальність громадянина за свій внесок у розвиток сфери державного управління, економічної, соціальної сфери, діяльності суспільних формувань;

б) відповідальність кожного громадянина за розвиток своїх здібностей, активності, ініціативи, заповзятливості, підприємництва і їх повну реалізацію в адміністративно - правових відносинах.

Обов'язкам у сфері адміністративно-політичної діяльності (отримати паспорт, не порушувати громадський порядок, дотримуватися правил протипожежної безпеки, правил дорожнього руху) підлягає адміністративна відповідальність.

Необхідною підставою адміністративної відповідальності, що характеризує суб'єкт неналежного виконання конкретних обов'язків (провина), є досягнення особою встановленого законом віку і його психічна повноцінність (осудність).

Немає необхідності давати характеристику адміністративної відповідальності, оскільки в юридичній літературі з цього питання є спеціальні дослідження, у тому числі з погляду віку, психічної повноцінності (осудності) Тому підкреслимо тільки, що відповідальність ніби з'єднує всі сторони, що складають зміст адміністративної дієздатності, є ядром регулятивної властивості цієї правової категорії. Як підкреслює А.П. Черменина, "відповідальність об'єктивно виконує роль контролю у відповідності належного з можливим, свободної волі з необхідністю у поведінці. Соціальна відповідальність - підзвітність (правова, політична, економічна тощо), належність до відповідальності це один із засобів реалізації належного" [26].

Спираючись на викладене, можна констатувати, що зміст адміністративної дієздатності включає:

а) здатність набувати права і створювати для себе обов'язки (останнє може спостерігатися як унаслідок правомірних, так і "протиправних дій - відповідальність);

б) здатність здійснювати своїми діями суб'єктивні права і виконувати покладені обов'язки;

в) здатність своїми діями змінювати і припиняти наявні у певного громадянина права й обов'язки.

На підставі сказаного дієздатність громадян у сфері виконавчої влади варто визначити як здатність особи своїми діями на основі адміністративно - правових норм здобувати, змінювати, припиняти для себе права й обов'язки і нести відповідальність за їх належне здійснення.

Отже, проаналізувавши адміністративно - правовий статус громадян України доцільно зупинитися на його особливостях.

Питання особливостей адміністративно-правового стану громадян на відміну від їхнього загального правового статусу дає підставу звернути увагу на основні особливості загального характеру, що стосуються в цілому становища особи в аналізованій сфері суспільних відносин, і спеціальні, що характеризують специфіку регламентації кожного окремого елемента.

Оскільки загальні особливості вже викладені в юридичній літературі, коротко зупинимося на характеристиці загальних особливостей адміністративно - правового статусу громадянина. З цього приводу можна сказати таке.

1. Адміністративно - правовий статус громадянина є частиною юридичних зв'язків і відносин певного суб'єкта в рамках загального правового статусу громадян України.

2. Адміністративно - правовий статус громадянина характеризується наявністю тих самих елементів, що визначають його загальний правовий статус у демократичній, правовій державі. Всі елементи адміністративно - правового статусу суб'єктів органічно пов'язані між собою, взаємозумовлені, взаємопроникні, але, на відміну від загального правового статусу, відносини і зв'язки між особистістю й іншими суб'єктами обмежені адміністративно - правовим регулюванням, тобто виникають, закріплюються і розвиваються за допомогою використання норм адміністративного права.

3. Обсяг (межі) змісту адміністративно - правового статусу громадянина в рамках юридичних зв'язків, що характеризують його загальний правовий статус, визначаються межами й обсягом сфери діяльності переважно органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

4. До особливостей правового статусу громадянина у сфері виконавчої влади належить також те, що вона характеризується великою рухливістю адміністративного законодавства, яким визначається інтенсивне виникнення нових правових позицій, зміна, збагачення більш якісним змістом уже наявних.

Особливості сфери виникнення і правової регламентації цього інституту (загальні особливості) породжують, у свою чергу, специфіку і характерні риси прояву його окремих елементів (спеціальні особливості). У кожному конкретному прояві адміністративно - правового статусу громадянина на перший план висувається той або інший елемент. При цьому слід мати на увазі, що не всі елементи правового "статусу" у певній сфері управління мають однаковий ступінь юридичної "спрямованості" правової "насиченості".

Наприклад, такий елемент, як громадянство пов'язується з виникненням у особи якості суб'єкта у сфері виконавчої влади, що

закріплюється за допомогою норм адміністративного права, які регламентують порядок реєстрації особи в органах реєстрації актів громадянського стану. Громадянство як елемент адміністративно - правового статусу особи більшою мірою виявляє себе у відносинах громадянина з органами МВС - міграційною службою (при оформленні матеріалів з прийняття іноземців і осіб без громадянства в громадянство України), МЗС (під час виконання указів та інших рішень Президента України з питань громадянства щодо осіб, що проживають за кордоном), юстиції (реєстрація актів громадянського стану).

Активний статус громадянина у сфері виконавчої влади характеризується наявністю широкої адміністративної правоздатності, рівністю прав і обов'язків. Усі громадяни, які беруть участь в аналізованій діяльності, мають рівні права і рівні обов'язки, усі вони рівні перед адміністративним законодавством і органами держави, що реалізують це законодавство. Основною особливістю адміністративної правоздатності є те, що її здійснення передбачає різні умови і характер взаємодії із системою виконавчої влади. Разом з тим, якщо раніше особливість адміністративної правоздатності вбачалася в обмеженні її рамками державного управління, то тепер зазначена взаємодія будується на інших нормативних підходах. Адміністративна правоздатність може бути також реалізована й у сфері взаємодії із системою місцевого самоврядування, з державними підприємствами, установами й організаціями, а також з недержавними підприємствами, установами, організаціями і їх представниками, але у досить обмежених випадках лише за умови делегування їм державно - владних повноважень.

І ще про одну особливість категорії, що досліджується. Адміністративна правоздатність - це не абстрактна категорія. Її особливістю є відображення визначеної сторони правового статусу громадянина, характеристика його правової позиції у певній сфері

управління, більш точне визначення його місця в будь - якій галузі адміністративно - правових відносин. Правоздатність у сфері виконавчої влади визначає, що здатність громадян мати права і нести обов'язки адміністративно - правового характеру не однакова, тому адміністративна правоздатність може бути реалізована лише у визначеній мірі. Як уже зазначалося, можливості для її реалізації різні у кожній сфері управління, усередині сфери вони також можуть бути неоднаковими; у різних людей здібності різні. Це свідчить про відому якісну різнобічність цього елемента і поступовість його виникнення і розвитку.

Істотними особливостями характеризується й адміністративна дієздатність. Лише адміністративна дієздатність як елемент правового статусу громадянина у сфері виконавчої влади уможливорює його активну участь у правовідносинах, здійснення наданих суб'єкту прав і свобод. Особливістю цієї категорії є також те, що в її змісті переважають виховний і правоохоронний аспекти, що дають можливість громадянам не тільки самостійно виступати у створенні прав і обов'язків, але й здійснювати їх, охороняти від порушень.

Як специфічну рису набуття адміністративної дієздатності громадянином слід зазначити те, що її структура і зміст надзвичайно багаті і містять такі основні сторони, як досягнення визначеного віку, психічну і фізичну повноцінність суб'єкта, за якої першочергове значення мають його воля й інтелект, а також відповідальність. Усі ці сторони взаємозалежні, обумовлюють одна одну і тільки в сукупності найбільш повно характеризують здатність громадянина здобувати, змінювати, припиняти права й обов'язки в конкретній сфері державного управління і звітувати перед собою за наслідки, до яких може привести здійснення прав і обов'язків. Відповідно до цієї особливості громадянин як суб'єкт в адміністративно-правових відносинах може бути визнаний дієздатним тільки за наявності трьох основних компонентів.

Таким чином, ми показали основні та специфічні особливості правового статусу громадянина у сфері державного управління.

1.2 Правова суб'єктність людини та громадянина у сфері управлінської діяльності

Теоретичне дослідження основних елементів адміністративно - правового статусу громадян висуває на перше місце проблему прав, свобод і їх гарантій. Саме права, свободи і гарантії, закріплені в правових актах, визначають найбільшу за обсягом частину тих відносин і зв'язків, що склалися між органами виконавчої влади і громадянами. Вони є складовими адміністративно - правового статусу, його головними елементами, без яких останній не може ні виникнути, ні існувати.

Якщо коротко торкнутися історії людини, то слід зазначити певний змістовний зв'язок, логіку наступності і момент розвитку в ланцюжку таких актів: англійська Велика хартія вольностей (1215 р.), Петиція про право (1628 р.), Habeas corpus Act (1679 р.), Білль про права (1689 р.); американські Декларація прав Вірджинії (12 червня 1776 р.), Декларація незалежності Сполучених Штатів Америки (4 липня 1776 р.), Конституція США (1787 р.), Білль про права (1789-1791 рр.), французька Декларація прав людини і громадянина (1789 р.), Загальна декларація прав людини (1948 р.), Пакт про економічні, соціальні та культурні права (1966 р.), Пакт про громадські та політичні права (1966 р.). Цей перелік можна доповнити багатьма іншими юридичними документами. Великий інтерес становив би історико - порівняльний і порівняльно -правовий аналіз названих актів, але насамперед ми хочемо звернути увагу на той аспект зв'язку історії і сучасності, що стосується розвитку (у Середньовіччі, у Новий і новітній час) юридично-нормативних форм визнання, вираження і закріплення, які історично визрівали, що змінювали і збагачували уявлення про права людини.

На матеріалі перерахованих правових документів уже можна побачити шляхи і логіку формування юридичних норм і конструкцій у сфері прав і свобод людини, твердження цих норм і конструкцій спочатку в умовно-обмеженому варіанті, подальший розвиток первинної моделі, збагачення її змісту, поступове поширення її на інші соціальні шари і країни, і нарешті визнання універсального характеру прав людини сучасним світовим співтовариством і ті, що витікають звідси міжнародно-правові (у поєднанні з внутрішньодержавними) можливості, форми і засоби для їх твердження у всіх державах і національних правових системах [27].

У публікації 1987 р. "Права людини - Питання і відповіді" Організація Об'єднаних Націй описує права людини таким чином: "Права людини можуть бути визначені як такі права, які належні нашій природі і без яких ми не можемо жити як людські істоти. Права людини і основні свободи дають нам змогу повністю розвивати і використовувати людські якості, наш інтелект, наші таланти і нашу свідомість, задовольняють наші духовні та інші потреби. Вони є основними для потреб людства, що підвищуються в житті, при якій природжена гідність і корисна діяльність кожної людської істоти отримують повагу та захист" [28].

Протягом ХІХ - початку ХХ ст. ідея прав людини дедалі більше проникає в науку міжнародного права і дипломатичну практику, практику формування демократичної, правової держави.

Здійснений поворот в історії України від Декларації про державний суверенітет [29] через Акт проголошення незалежності України [30], підтриманий референдумом 1 грудня 1991 р. до Конституції України [31], що закріпив права і свободи людини відповідно до сформованих міжнародних стандартів, створив можливості для їх реалізації, охорони і захисту. Повернення до ідей демократичної, правової держави і прав людини стало можливим тільки у середині 90-х років ХХ ст.

Тому слід приєднатись до думки С.С. Алексеева про те, що коли нормативні записи про основні права людини стануть першою, основною частиною Конституції, то це різко підвищить права людини в житті суспільства і відповідно до цього юридично налаштує весь зміст Конституції саме на людські критерії - на таку побудову всіх державно - правових інститутів, яка б суворо відповідала потребам, що зумовлюються основними невід'ємними правами людини [32].

Соціальні вимоги в об'єктивному праві і в процесі дії права, його втілення в життя безпосередньо відображаються у складі суб'єктивного права, його елементах, компонентах. Навколо поняття суб'єктивного права давно велись гострі, постійні дискусії, що пояснювались, з одного боку, складністю самого предмета пізнання, його прихованою сутністю, позиціями дослідників, зіткненнями різноманітних поглядів та підходів до явища. Так, М.М. Коркунов зазначав, що визначення поняття права в суб'єктивному розумінні найважчим та найдискусійнішим питанням у всьому вченні про правовідносини. Він вважав, що вплив правових норм на умови здійснення наших інтересів є настільки різноманітним та має стільки точок зіткнення та переходу однієї в іншу, що розібратися у них і виокремити із достатньою точністю правомочності з інших наслідків правового регулювання - справа нелегка [33]. Г.Ф. Шершеневич вказував на те, що проблема суб'єктивного права найбільш складна; до її розв'язання підходили з різних аспектів, часом протилежних [34].

З іншого боку, деякі вчені висловили думку про необхідність перегляду визначення суб'єктивного права як міри можливої поведінки, і зокрема в контексті принципу "незаборонене законом - дозволено" (В.Г. Сакурєнко, В.В. Лазарєв та ін.). На їх думку, необов'язково перераховувати різні загальні можливості, якщо тепер можна все, що не підпадає під заборону. Детальне вивчення цієї проблеми не є нашим завданням, тому обмежимось лише деякими загальними визначеннями.

В адміністративно - правовій науці та її суміжних сферах немає єдиного погляду на юридичну природу суб'єктивних прав і їх класифікації. З одного боку, деякі автори розкривають зміст суб'єктивного права через гарантовані законом вид і міру можливої або дозволеної поведінки особи [35], з іншого боку - через належну поведінку зобов'язаної особи [36]. Інші вчені це питання вирішують через забезпечену законом можливу поведінку уповноваженої особи або належну поведінку зобов'язаної особи [37].

Дослідження юридичної природи суб'єктивних прав громадян з позицій як першої, так і другої думки, є недостатньо повним, певною мірою одностороннім. Вказівка на належну поведінку державних органів і їх посадових осіб, які перебувають у відносинах з громадянами розкриває обов'язки цих суб'єктів, а не зміст суб'єктивного права громадян. У свою чергу, аналіз суб'єктивного права завдяки вказівці на можливу поведінку громадян у відносинах з реалізації своїх прав і свобод залишає поза увагою відповідне поводження зобов'язаних органів, в результаті чого втрачається реальна цінність прав і свобод людини і громадянина. Аналіз суб'єктивного права лише через можливу поведінку громадян має й інший недолік. Подібний підхід не стимулює громадян до активної реалізації своїх прав, а тільки підкреслює пасивний характер дії, не враховує якісно нових змін, пов'язаних з формуванням в Україні ринкової економіки, приватної власності, підприємництва, комерційної діяльності, управлінських послуг та ін.

Можна уявити, що для найбільш повного визначення природи суб'єктивних прав суттєву користь може надати їх аналіз у сфері державного управління, діяльності органів виконавчої влади.

Суб'єктивні права у цій сфері є різновидом суб'єктивних прав громадян України. У сфері державного управління вони як самостійна юридична категорія права за своєю природою і класифікацією мають певні

ознаки, що дають змогу відмежувати ці суб'єктивні права від інших - трудових, цивільних та ін.

Активне становлення і розвиток на базі нових демократичних принципів управлінської діяльності у сфері адміністративно - правового регулювання економіки, підприємництва, управлінських послуг, а також забезпечення законності, зумовлене побудовою правової держави і впровадженням сучасних форм і методів управління, пов'язаних насамперед з регулюванням, координацією, лібералізацією владних повноважень по-новому ставлять питання дослідження суб'єктивних прав у цій сфері. Наявність широких прав у сфері державного управління самотійно не може забезпечити здійснення цілей, інтересів суспільства, держави, самих громадян, якщо ці права не реалізуються або реалізуються не повністю, недостатньо активно. Тому, щоб повніше розкрити зміст суб'єктивних прав, слід виявити і відобразити ті головні і якісно нові сторони, без яких суб'єктивні права не можуть виконати свого призначення.

У системі відносин органів держави, їх посадових осіб і громадян, у формуванні нових рис людини величезну роль має проблема активності громадян. Людина - не пасивний продукт навколишніх умов, життєвих обставин, вона перетворює життя й у цьому процесі змінює і свою власну природу. Відсутність активної діяльності, спрямованої на досягнення цілей, гарантованих нормами права, перешкоджає повній реалізації суб'єктивних прав. У системі демократичного суспільства державне керування здійснюється силами самого народу.

Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади і органи місцевого самоврядування (ст. 5 Конституції України). Це і є реальний шлях, що приводить до зростання активності, політичної свідомості громадян, посиленню соціальних і політичних функцій особи в цій сфері. Демократична правова держава не тільки надає громадянам

права і свободи, а й виявляє безпосередню зацікавленість у тому, щоб ці права реально здійснювалися.

У сфері адміністративно-правових відносин необхідність, у рамках якої людина може реалізувати своє суб'єктивне право, набуває нового конкретного змісту. Розширюється спектр його регулювання у багатьох сферах економічного, політичного, соціального життя. Якщо раніше тиск організаційних, юридично - технічних норм був занадто очевидним, то тепер у багатьох правових актах усе чіткіше регулюється не тільки механізм "участі", а й механізм "самореалізації" громадянами своїх прав і свобод в адміністративно-правовій сфері. Звичайно, це потребує великих зусиль як з боку громадян, так і органів, посадових осіб, сприяти їх активності у цій сфері. Тому для кожного громадянина - це не тільки необхідність виконувати свої юридичні та інші обов'язки, а й користуватися наданими можливостями, активно реалізувати конкретні суб'єктивні права. У зв'язку з цим реалізація, наприклад, права на охорону здоров'я є не тільки можливістю, а і необхідністю. Це положення прямо впливає з "Основ законодавства України про охорону здоров'я", де сказано, що громадяни України повинні дбайливо ставитися до свого здоров'я і здоров'я інших громадян. Батьки повинні піклуватися про здоров'я своїх дітей, їх фізичний та духовний розвиток, ведення ними здорового способу життя. З необхідністю у цій сфері пов'язано також донорство, обов'язкові медичні огляди і т. ін. [38].

Отже, необхідність активного здійснення прав і свобод громадянами є однією з позитивних соціальних якостей і має бути відображена в змісті суб'єктивних прав. Довіра до правової держави, її органів управління, матеріальне і моральне стимулювання лежать в основі активності, ініціативи і самостійності громадян у різних сферах громадського життя.

У сфері державного управління кожен, хто здійснює право, зобов'язаний користуватися ним розумно, у рамках закону, норм моралі.

Зловживання правом, нормами моралі розглядається як аморальна поведінка.

Звичайно, обов'язок розумно користуватися своїм правом нині не завжди є юридичним обов'язком, зловживання яким у всіх випадках тягне за собою застосування визначених заходів впливу. Але і держава для багатьох прав у сфері управління додає цій "обов'язковості" (розумно й активно здійснювати права) юридичний характер. Крім названого акта про це свідчать й інші правові акти [39],

Акцентуючи увагу на моменті необхідності й активності в змісті суб'єктивного права, слід відрізнити ці категорії від обов'язковості, від обов'язкових дій або стримування від дії, що іноді забезпечуються втручанням відповідного органа виконавчої влади. Реалізація, наприклад, суб'єктивного права на участь у здійсненні державного управління не може бути зведена до його автоматичного застосування у будь-якій сфері державного управління, у будь-який момент, у будь-якій формі. Такий підхід до справи не тільки не враховував би особливостей управління в окремих сферах і реальність їх здійснення, а й охорони прав та інтересів людини і громадянина.

Органи держави, що здійснюють управлінську діяльність виконавчого характеру, мають, як правило, юридично владні повноваження стосовно громадян - суб'єктів управління. Однак, це не означає, що ці органи не мають перед ними ніяких обов'язків. Такі обов'язки відповідні органи мають, що обумовлює одну з демократичних особливостей державного управління у правовій державі.

Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). Тому у визначенні змісту суб'єктивного права громадян слід підкреслити належну поведінку зобов'язаного суб'єкта управління. На це звичайно посилаються і в адміністративно - правових

актах. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів АРК, обласні, Київська і Севастопольська міські, районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації незалежно від форм власності повинні забезпечити необхідні умови для здійснення наданого і гарантованого громадянам України права на звернення [40].

Особливістю адміністративного права є те, що управлінські відносини виникають тільки між громадянином і органом (посадовою особою) державного управління, місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, яким делеговані відповідні повноваження. Безпосередніх правовідносин громадян між собою у сфері державного управління немає. Головна особливість, що характеризує громадян як учасників адміністративно - правових відносин, полягає у тому, що вони виступають як приватні особи, тобто реалізують свої особисті загальногромадянські права й обов'язки у сфері виконавчої влади, а не правомочності державних або недержавних організацій, де вони можуть працювати [4]. Самі громадяни не мають змоги забезпечити собі охорону і захист прав, тому що не мають юридично владних повноважень, якими наділені державні органи, інші суб'єкти, до яких вони звертаються [41].

В адміністративно-правових відносинах вказівка тільки на особистий інтерес громадянина, як це зазвичай робиться стосовно уповноважених осіб в інших галузях права, часто недостатня. Інтерес - не єдиний "зовнішній предмет, стосовно якого об'єктивним правом встановлена відповідна юридична можливість". М.С. Строгович, наприклад, у визначенні ознак суб'єктивного права як "зовнішній предмет" виділяв "користування визначеним соціальним благом" [42].

Громадяни, які беруть участь у сфері діяльності органів державного управління, іноді не мають у певних відносинах і особистого інтересу. Наприклад, право на звернення з приводу оскарження незаконних

адміністративно-правових актів або дій посадових осіб використовується громадянами не тільки при порушенні їх особистих інтересів, а й інтересів інших осіб, інтересів держави. Як учасники відносин адміністративно-правового характеру всі ці громадяни мають певні суб'єктивні права. Об'єктом їх суб'єктивних прав у цьому випадку буде не особистий, а державний, суспільний інтерес або інтерес осіб, права яких вони захищають, вступивши у відносини з органами виконавчої влади.

Однак, слід зазначити, що захищати права інших осіб третя особа має право лише за їх дорученням. Кожен має право скористатися своїм правом на захист або відмовитися від цього права.

Залежно від характеру і стадії реалізації суб'єктивного права в державному управлінні, на перший план може висуватися одна із зазначених можливостей. Загалом усі компоненти разом становлять зміст і структуру суб'єктивного права у досліджуваній сфері.

1.3 Елементи прав і свобод людини та громадянина у сфері адміністративно-правових відносин

Суб'єктивні права і свободи громадян у сфері державного управління, як і в інших галузях, впливають з конституційних (основних) прав і свобод, що перебувають з ними у тісному зв'язку і взаємодії. Конституційні права, свободи й обов'язки громадян, пов'язані з регулюючим впливом інших галузей права, для своєї реалізації потребують зазвичай адміністративно-правового механізму, участі органів виконавчої влади, усієї системи органів державного управління. У цьому плані конституційні права й обов'язки здобувають реальне значення при трансформації у суб'єктивні, які мають адміністративно - правовий характер. [43].

На основі конституційних прав у всіх галузях національного права існують розгалужені системи відповідних прав, властивих кожній галузі права (цивільні, трудові, права громадян у сфері державного управління та

ін.). Ці права громадян мають більш вузький, спеціальний характер, закріплюються у відповідних кодексах, положеннях, статутах та інших джерелах поточного законодавства. Одні права становлять конкретизацію і подальший розвиток основних прав і свобод, інші - самостійний комплекс прав, оскільки належать до сфери правових відносин, неврегульованих конституційними нормами.

Зрозуміло, з такого тісного зв'язку не варто робити висновок про можливість ототожнення зазначених прав і свобод громадян. Конституційні права і суб'єктивні права у сфері державного управління мають такі спільні ознаки: сутність, соціальний зміст, спрямованість тощо, але кожна з цих систем прав і свобод має свій предмет, свій конкретний зміст, свої характерні риси й особливості. Права і свободи громадян у сфері державного управління відрізняються від прав і свобод в інших галузях права завдяки об'єкту правового регулювання управлінських відносин, оскільки об'єкт разом з іншими компонентами правового регулювання визначає специфіку, особливості прав і свобод у сфері. Розглянемо, що таке система прав і свобод у сфері державного управління.

В адміністративно - правовій літературі зустрічаються різні класифікації прав громадян. Це й зрозуміло. У сфері державного управління громадяни користуються широкими правами і свободами, що охоплюють різні сторони їх благ та інтересів у сфері економіки, підприємницької діяльності, в управлінні адміністративно - політичної, соціально - культурної сфер, забезпечення законності в державному управлінні.

В.К. Колпаков, наприклад, при класифікації прав і свобод використовує традиційний конституційно - правовий підхід і виділяє соціально - економічні, політичні, особисті права і свободи.

Соціально - економічні права, як підкреслює В.К. Колпаков, стосуються основ життя людей: право на працю, матеріальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я. Вони є основою правового становища громадян.

До політичних прав і свобод належать: права на свободу думки, совісті, релігії, зібрань, мітингів, демонстрацій, об'єднання в політичні партії; право вносити пропозиції до державних органів і критикувати недоліки, оскаржувати в суді дії посадових осіб; право на правовий захист; право обиратися і бути обраним до рад будь -якого рівня; право на користування досягненнями культури, свободу наукової, технічної, художньої творчості.

На думку В.К. Колпакова, особисті права і свободи - це права, пов'язані з виконанням громадянами дій, спрямованих на задоволення особистих потреб [2].

Така класифікація прав і свобод громадян у сфері державного управління має позитивні сторони, оскільки дає змогу виділити систему основних прав і свобод людини й громадянина, вказує на їх можливості загального характеру. Разом з тим, на нашу думку, вона потребує подальшого уточнення. Ця класифікація, пронизана конституційними нормами й орієнтована на розвиток цивільних властивостей людини, слугує орієнтиром у різноманітній діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування для практичного здійснення основних конституційних прав і свобод, і не відображає особливостей сфери адміністративно-правового регулювання. Крім того, відповідно до цієї класифікації особисті права і свободи виділяються в окрему групу, що має загальний характер. Однак реалізуються вони переважно в конкретних сферах державного управління й у цьому випадку мають висвітлюватися відповідні особливості.

В адміністративно - правовій літературі можна звернути увагу на класифікацію прав і свобод, якої дотримується Л.В. Коваль. Він пише, що права громадян можна умовно поділити на права від народження та права в силу законодавства. Л.В. Коваль за основу поділу прав і свобод бере їх природний і позитивний (юридичний) характер. З моменту народження

юридичний статус громадян є рівновеликим. Обсяг конкретних суб'єктивних прав, поява обов'язків, їх зміна суттєво впливають на зміст його елементів. Так, досягнення різних вікових рівнів - це передбачена законодавством юридична підстава для появи нових суб'єктивних прав (наприклад, народження зумовлює право на ім'я, медичне обслуговування, житло, паспорт, пересування тощо). Реалізацію цих прав, їх юридичне оформлення, судовий захист має забезпечувати держава. У систематизації (класифікації) прав, запропонованій Л.В. Ковалем, позитивною, на нашу думку, є побудова системи прав: права від народження і права в силу законодавства, можливість виявлення їх різноманітності. Однак, ця побудова недостатньо тісно пов'язана зі специфікою реалізації прав і свобод людини й громадянина у сфері адміністративно - правового регулювання. Умови реалізації, наприклад, права на державну службу у сфері управління внутрішніми справами мають істотну відмінність від можливостей для реалізації цього права в управлінні соціально - культурною сферою. Це особливо важливо з погляду охорони прав і свобод громадян, створення необхідних умов для їх здійснення в різних сферах правового регулювання економіки, підприємництва, сферах державного управління. [44]

Ю.П. Битяк і В.В. Зуй запропонували свою класифікацію прав і свобод громадян у сфері державного управління, поклавши в основу класифікації зміст прав і свобод. Вони пропонують поділити права і свободи на три групи. [45].

1. Права на участь у державному управлінні і соціально - політичній активності: на державну службу, внесення пропозицій, одержання необхідної інформації і документів у встановленій формі, проведення зборів, мітингів, демонстрацій, створювати суспільні об'єднання або входити до їх складу та ін.

2. Права на одержання допомоги від відповідних компетентних організацій: на медичну, санітарно - епідеміологічну допомогу, безкоштовне користування визначеними благами (бібліотеками, парками та ін.), користування транспортом, одержання платних та інших послуг.

3. Права на захист: в адміністративному порядку (адміністративна скарга, адміністративно - юрисдикційне виробництво), судовому порядку (скарга, позов), особисто громадянином (необхідна оборона).

У цій класифікації найбільш характерним є систематизація прав за змістом, що підкреслює їх соціальну цінність і значимість. Разом з тим, така класифікація також не досконала, оскільки система прав висвітлена неповно, недостатньо чітко і слабо пов'язана зі сферою реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Аналіз наукових концепцій щодо класифікації прав і свобод людини й громадянина у сфері адміністративно - правового регулювання суспільних відносин дає можливість сформулювати відповідний критерій їх класифікації і звести у певні обумовлені цим критерієм групи. Критерієм такої класифікації доцільно визначити внутрішній зміст прав і свобод та ступінь сприяння органів виконавчої влади й інших суб'єктів адміністративно - правових відносин у їх реалізації. За цим критерієм права і свободи людини й громадянина у сфері адміністративно - правового регулювання можна поділити на чотири такі групи: 1) що безпосередньо реалізуються громадянами та іншими фізичними особами; 2) що реалізуються за безпосереднім сприянням органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; 3) що гарантуються адміністративно - правовим захистом органів держави; 4) що реалізуються за сприянням громадських організацій.

Перша група охоплює права громадян, необхідні їм для участі в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників, а також за допомогою рівного доступу до державної

служби, служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції України). При цьому поняття участі в управлінні "справами держави" є надзвичайно широким й охоплює всі функції діяльності держави. Разом з тим, особливість цієї групи прав і свобод у державному управлінні полягає в тому, що їх реалізація вимагає насамперед активного волевиявлення самих громадян як суб'єктів адміністративного права.

Друга група прав і свобод громадян відрізняється тим, що для їх реалізації необхідні активна діяльність і як мінімум сприяння виконавчої влади посадових осіб органів державного управління. Справді, без підтримки, допомоги і відповідної реакції органів державного управління громадяни не мають змоги реалізувати своє право на проведення зборів, мітингів, демонстрацій і інших публічних заходів (ст. 39 Конституції України), право на об'єднання для захисту своїх інтересів (ст. 36), право на звернення особисто, а також направляти індивідуальні й колективні звернення в органи державної влади, органи місцевого самоврядування та до посадових і службових осіб цих органів (ст. 40), право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56) тощо.

Третя група прав і свобод громадян у сфері державного управління (особистих, економічних, соціальних) характерна тим, що їх реалізація потребує від органів виконавчої влади, посадових осіб функціональної різноманітної діяльності із забезпечення умов для їх здійснення, державної гарантії їх охорони, захисту і відновлення порушених прав. Так, кожен громадянин має право на рівний захист законом, на рівний захист від будь-якої дискримінації, свавільного арешту, затримки, депортації та ін. На основі нормативних актів забезпечується захист прав громадян, наприклад,

як споживачів у сфері торгівлі і надання послуг, користувачів засобами зв'язку і масової інформації, гарантуються права громадян у сфері освіти та охорони здоров'я, фізкультури і спорту .

Четверта група прав і свобод громадян у сфері державного управління пов'язана з участю в діяльності органів виконавчої влади, наприклад як членів науково - технічних, експертно -консультативних, координаційних рад, працівників комісій, позаштатних інспекторів, інструкторів, експертів і т. ін., у складі членів організацій, що діють цілком на громадських засадах, наприклад громадські об'єднання з охорони громадського порядку і державного кордону [39].

Такий підхід до класифікації прав і свобод громадян у сфері державного управління дає можливість доповнити і розвинути критерії, на основі яких він будується, за змістом, гарантованістю, а також "наближенням" до сфер їх реалізації. Перевага такої класифікації полягає в тому, що вона може більш об'ємно охопити права і свободи громадян у системі державного управління, глибше розкрити їх природу і зміст. Більше того, цей шлях, на нашу думку, може бути важливою методологічною передумовою, що розкриває перспективу більш глибоких досліджень прав і свобод, зокрема у зв'язку із займаною громадянином правовою позицією у визначеній сфері управління. Це, у свою чергу, дасть змогу віднести визначені права і свободи до відповідних груп з урахуванням особливостей їх реалізації і захисту у сферах адміністративно - правового регулювання економіки, підприємництва, державного управління адміністративно - політичною, соціально - культурною сферами, забезпечення законності в державному управлінні.

За такого підходу конкретизується система прав, свобод і інтересів громадян. Важливо, наприклад, виділити права і свободи осіб, що займають у сфері державного управління позицію правопорушника. З метою забезпечення законності у діяльності із застосування примусових

заходів з боку органів виконавчої влади, їх посадових осіб громадянам надаються широкі права для захисту своїх інтересів. У зв'язку з цим можна говорити про більш вузьку групу прав і свобод, про адміністративно - процесуальні права громадян (право знайомитися з матеріалами, давати усні і письмові пояснення, заявляти клопотання, користуватися при розгляді справи юридичною допомогою тощо) [46].

Необхідність чітко розрізняти зазначені групи прав і свобод у системі державного управління має не тільки теоретичне, а й важливе практичне значення, особливо з погляду реалізації можливостей громадян, задоволення потреб і інтересів, охорони прав особистості від порушень у конкретних сферах і при визначених правових позиціях цих суб'єктів. Тому надзвичайно необхідною є розробка системи найбільш важливих прав і свобод, які активно реалізуються у різних сферах, доведення через державні структури, засоби масової інформації, рекламу до відома громадян інформацію про наявність гарантованих нормами права широких можливостей і шляхів їх реалізації у будь-якій сфері.

Ознайомлення громадян з їх правами і свободами може відбуватися шляхом інформування людей про обов'язки органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів, посадових осіб у відносинах адміністративно - правового характеру за участю громадян. Якщо права і свободи важко згрупувати, завжди є можливість вибрати, витягти ті обов'язки органів виконавчої влади, що безпосередньо виникають у відносинах із громадянами, і надати гласності, проінформувати людей зазначеним вище шляхом або іншим прийнятним для відповідного органу способом.

Широке ознайомлення громадян з їх правами і свободами, а також із правами і обов'язками органів виконавчої влади, місцевого самоврядування істотно впливає на охорону і захист прав особи. З одного боку, права і свободи громадян у певній сфері співвідносяться з обо-

в'язками органів виконавчої влади, посадових осіб, а з іншого боку - знання прав і обов'язків органів виконавчої влади стосовно громадян, дає змогу останнім повніше і більш предметно використовувати широкі можливості шляхом вимоги належної поведінки зобов'язаних осіб.

Запропонована класифікація, на нашу думку, найбільш повно і конкретно виражає систему прав і свобод у сфері державного управління. Така побудова системи дає можливість наблизити об'єкт дослідження до найважливіших сфер життя і діяльності людини й громадянина, відобразити специфіку природи, змісту, реалізації цих прав і свобод у певній сфері. Подібний підхід орієнтує на виявлення особливостей правоохоронної діяльності органів виконавчої влади і розробку рекомендацій з її вдосконалення. Нарешті, така класифікація становить інтерес для особливої частини адміністративного права, в якій приділяється недостатньо уваги правовому статусу громадян, зокрема правам і свободам, їх гарантіям.

Стосовно "перегляду" визначення суб'єктивного права як способу можливої поведінки у контексті принципів "незаборонене законом - дозволено", природних прав, варто підкреслити, що сфера дозволеного у правовій системі і в суспільстві загалом є значно ширшою і не обмежується суб'єктивними правами. Наприклад, чимало юридичних можливостей опосередковуються законними інтересами, праводієздатністю, іншими правовими категоріями. "Все, на що особа має право, дозволено, але не на все дозволене вона має право" [33]. Тому формула "незаборонене законом - дозволено" не зменшує та не скасовує інституту як природних, так і благонабутих прав (при вступі у конкретні правовідносини). Інакше кажучи, уявлення про суб'єктивне право як про міру можливої поведінки є актуальними [47].

Варто додати, що індивідуальні повноваження, якими наділяється суб'єкт у формі надання йому суб'єктивного права, підтримуються і

гарантуються державою. Засобами їх закріплення є норми об'єктивного права, закони, які забезпечують гарантії реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Головна практична цінність правового статусу громадянина України полягає в його реальності, тобто не тільки в наявності певних елементів, а й у можливості їх реалізації.

Правовий статус громадянина України складається з положень, що визначаються в окремих галузях права. Правові положення, що встановлюють громадянство, правоздатність, дієздатність, права, обов'язки та правові гарантії, закріплені в адміністративно - правових нормах, у сукупності становлять адміністративно - правовий статус громадянина України.

Особливості адміністративно - правового статусу громадян України: по-перше, адміністративно-правовий статус громадянина є частиною юридичних зв'язків і відносин суб'єкта у рамках загального правового статусу громадян України; по-друге, на відміну від загального правового статусу, відносини і зв'язки, що існують між особою й іншими суб'єктами, обмежені адміністративно - правовим регулюванням (виникають, закріплюються і розвиваються за допомогою використання норм адміністративного права); по-третє, обсяг (межі) змісту адміністративно - правового статусу громадянина в рамках юридичних зв'язків, що характеризують його загальний правовий статус, визначаються межами й обсягом сфери діяльності переважно органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. У зв'язку з цим відносини громадянина з іншими суб'єктами мають особливу структуру, при якій обов'язковим суб'єктом є органи держави, їх посадові особи, інші організації, їх представники, що володіють повноваженнями адміністративно - правового характеру; по-четверте, до особливостей правового статусу громадянина у сфері виконавчої влади належить також те, що вона характеризується великою

рухливістю адміністративного законодавства, яким визначається інтенсивне виникнення нових правових позицій, зміна, збагачення більш якісним змістом уже наявних; по-п'яте, громадянин виступає в адміністративно - правових відносинах як суб'єкт прав і свобод, пріоритетних щодо інших правових цінностей, як потенційний претендент на державну управлінську послугу, суб'єкт захисту органів адміністративної юрисдикції.

Суб'єктивне право громадянина у сфері державного управління - це встановлена адміністративно - правовими нормами і забезпечена спеціальними засобами охорони можливість і суспільна необхідність активно діяти певним чином і вимагати визначених дій від інших суб'єктів у сфері діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування у своїх особистих, державних інтересах або інтересах інших громадян.

У сфері адміністративно-правового регулювання за ступенем сприяння органів виконавчої влади й інших суб'єктів відносин права і свободи людини та громадянина класифікуються так: 1) права і свободи, що безпосередньо реалізуються громадянами та іншими фізичними особами; 2) права і свободи, що реалізуються за сприяння органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; 3) права і свободи, що гарантуються адміністративно - правовим захистом органів держави; 4) права і свободи, що реалізуються за сприяння громадських організацій.

Висновки до 1 розділу

Досліджуючи та аналізуючи питання, які закладені у розділі автор надійшов до наступного:

Доведено, що суб'єкт адміністративного права виникає тоді, коли людина має юридичні властивості, визнані за нею законом.

Визначено - при характеристиці дієздатності на перше місце висувається такий фактор, як юридично повноцінні психофізичні, інтелектуальні якості суб'єкта.

З'ясовано, що характерною рисою "особливості набувати права" як важливої частини адміністративної дієздатності є те, що вона впливає, як правило, із законодавчих та інших нормативно -правових актів і не пов'язана з конкретними юридичними фактами.

Підтверджено, що відносини громадянина з іншими суб'єктами мають особливу структуру, за якої обов'язковим суб'єктом у них є органи держави, їх посадові особи, інші організації, їх представники, що володіють повноваженнями адміністративно -правового характеру.

Визначення суб'єктивного права за своєю логічною структурою і смислового змісту вимагає вказівки на той зовнішній предмет, щодо якого об'єктивним правом встановлена відповідна юридична можливість, що дасть можливість встановити зміст прав.

Визнане. Загальна правоздатність громадянина є основою його адміністративно-правового статусу. Сутність правового положення громадянина полягає у можливості скористатися наданими правами й іншими соціальними можливостями та благами. Отже, основна соціальна цінність правового статусу громадянина України в тому, що права, свободи й обов'язки - провідний, основний, стрижневий елемент - не тільки проголошуються, надаються, а й головне - гарантуються.

РОЗДІЛ 2

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

2.1 Визначення механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина у системі адміністративно-правового регулювання

Чинні конституційні закони, розвиваючи і доповнюючи конституційне законодавство, основи якого визначені Конституцією України, уточнюють правовий статус людини і громадянина та розвивають його. Як зазначалося раніше, закріпленню прав і свобод людини та громадянина Конституція України приділяє особливу увагу. Нині вони стали загальновизнаною цінністю в суспільстві і державі. Правова і демократична держава основною ознакою має саме визнання та практичне здійснення прав і свобод людини й громадянина, гарантування їх захисту. Чинне законодавство деталізує конституційні права і свободи людини та громадянина, уточнює права та обов'язки у конституційно - правових відносинах, а також встановлює нові, але менш значущі права, не розширюючи при цьому обов'язки громадян перед державою.

В юридичній літературі термін "забезпечення" застосовується досить часто, але його визначення у правових та літературних юридичних джерелах ще немає. Наприклад, "Юридична енциклопедія" не дає визначення забезпечення прав і свобод громадян, у ній лише роз'яснюються терміни "забезпечення виконання зобов'язань", "забезпечення доказів та забезпечення позову" [48];

Для досягнення мети, поставленої перед суспільством законодавцем, при прийнятті норм права, що встановлюють права людини і громадянина, нагальною потребою є її реалізація. Про це пишуть дослідники проблем різних галузей права, оскільки саме правомірна реалізація правовідносин є серцевиною забезпечення, його метою. Для визначення механізму за-

безпечення прав і свобод людини та громадянина слід насамперед з'ясувати, що означає термін "забезпечення" взагалі та "адміністративно - правове забезпечення" зокрема. [49]

Відповідно до цього можна констатувати, що забезпечення прав і свобод людини та громадянина передбачає створення належних умов їх реалізації. Якщо говорити про це явище загалом, тобто аналізувати всю конструкцію забезпечення безвідносно до права, політики чи економіки, тоді потрібно характеризувати всі суспільні чинники, що системно впливають на реалізацію певних норм, які встановлюють права і свободи людини та громадянина. Автор поставив на мету - виокремити з арсеналу забезпечувальних засобів лише ті, що належать до адміністративно - правових, та разом з іншими надають умови для створення громадянам реальних можливостей скористатися правами, наданими їм Богом (природою) та закріпленими у чинному законодавстві.

Для отримання можливості придбання предметів, на які існує особливий режим власності, потрібно адміністративно-правове забезпечення щодо права набуття власності на такий предмет. Адміністративне право разом із встановленням особливого режиму власності на цей вид майна, пов'язаний з покладанням обов'язків насамперед на всіх членів суспільства, надає права громадянам подати заяву та отримати управлінську послугу щодо дозволу на придбання таких предметів. Ст. 33 Конституції України передбачає право на вільний вибір проживання та свободу пересування. У свою чергу, адміністративне право регулює порядок реєстрації фізичних осіб, виїзду їх за кордон, отримання загальногромадянського та закордонного паспортів тощо.

Крім того, для адміністративно - правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина важливим засобом є реалізація норм адміністративного права, причому всі способи реалізації і використання, коли громадянин сам користується засобами реалізації, і додержання та

виконання норм, а особливо - застосування певних норм адміністративного права з метою надання можливості громадянину отримати право.

Вчені конституційного права виділяють економічні, політичні, ідеологічні та правові гарантії реалізації прав і свобод. Серед правових гарантій можна виділити ті з них, які безпосередньо пов'язані з адміністративним правом і встановлюються за допомогою його норм. Адміністративно - правові гарантії прав і свобод людини та громадянина можна поділити на три види: контрольні - наглядові, організаційно - процедурні та юрисдикційні. Контрольно - наглядовими гарантіями нині є здійснення зовнішнього і внутрішнього контролю за діяльністю органів виконавчої влади, урядовими органами державного управління та органами місцевого самоврядування, службовцями, що працюють у цих органах. [50]

До організаційно - процедурних гарантій належать наявність у правовій державі правових механізмів процедур управлінських послуг з метою надання фізичній особі можливостей скористатися своїм правом.

Зміст адміністративно - юрисдикційних гарантій полягає у забезпеченні державою можливостей оскарження незаконних дій її органів та органів місцевого самоврядування в адміністративному суді та можливості захисту свого права в цьому органі шляхом розгляду відповідної справи на принципах законності, об'єктивності, матеріальної істини тощо.

Таким чином, адміністративно - правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина становить повноту регулювання з допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають у процесі та для їхньої реалізації, а також надання з допомогою цих норм відповідних гарантій, які разом з іншими правовими та неправовими гарантіями створюють стійку систему можливостей користування правовими цінностями в державі.

Конструкція адміністративно - правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина обумовлена механізмом адміністративно - правового впливу на суспільні відносини, правову культуру та правосвідомість. У цьому контексті необхідна повнота забезпечення всіх елементів адміністративно - правового впливу. Повнота регулювання в системі адміністративно - правового забезпечення важливим є з'ясування кількості і якості елементів, необхідних для механізму адміністративно - правового регулювання суспільних відносин. Адміністративно -правове забезпечення передбачає надання механізму адміністративно - правового регулювання організаційних відносин повноти, достатності для реалізації норм і отримання відносин, які б дали можливість вільно реалізовувати права.

Таким чином, аналіз вищезазначеного дає можливість сформулювати наступний тезис. Правове регулювання - це особливий нормативний сегмент правового впливу, його специфічний порядок, що визначається підвищеною чіткістю нормативної регуляцією. Дія і вплив на відносини, їхнє регулювання правом співвідносяться між собою як ціле, особливе й окреме. Адміністративно - правовий вплив - це визначений вид правового впливу, особливість якого визначається об'єктом впливу, тобто правовідносинами, що регулюються нормами права.

На певному етапі розвитку юридичної науки під механізмом правового впливу малася на увазі сукупність засобів, що входять до системи механізму регулювання. Пізніше С.С. Алексеев зазначив, що сукупність засобів, за допомогою яких забезпечується вплив на суспільні відносини, є механізмом правового регулювання [51].

Теоретики права продовжували досліджувати як механізм правового регулювання, так і механізм правового впливу і навіть механізм дії права. Так, В.А. Горшенев зробив в одному зі своїх досліджень висновок, що під механізмом правового регулювання маються на увазі способи впливу,

реалізації прав, а також проміжні ланки - правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які переводять нормативність права в упорядкованість суспільних відносин [52].

Механізм адміністративно-правового регулювання є явищем похідним від механізму правового регулювання в цілому. Адміністративно - правовий вплив здійснюється на державній основі, на нормах, закріплених у законі чи підзаконних адміністративно -правових актах. Реалізація правових приписів може здійснюватися за різними напрямками, що називаються функціями адміністративно -правового впливу. Функції як елементи впливу не лише вказують напрями впливу, кожна з них несе змістовне навантаження, має свій механізм, за допомогою якого впливає на суспільну дійсність. Елементи реалізації функцій адміністративного права виявляють механізм його впливу [53].

Так, функція адміністративно-правового регулювання є складовою впливу. Її механізм включає лише закріплені у законах та інших актах адміністративно - правові норми і правовідносини, що видаються державою, акти їх реалізації [54].

Механізм і функції права складаються з певних форм, зовнішніх виявів впливу права. Аналізуючи запропоновану С.С. Алексєєвим конструкцію механізму правового регулювання, що складається з норм права, правовідносин, актів реалізації, неважко переконатися, що ці елементи є зовнішнім вираженням впливу. С.С. Алексєєв зазначає, що поняття механізму регулювання походить від поняття правового регулювання і має самостійне значення у категорійному апараті загальної теорії права, покликаному відобразити анатомію правової дійсності з її динамічного боку і, отже, окреслити саму субстанцію права, тобто елементи правової системи, через які здійснюється правове регулювання. Так, норма є оформленням правил поведінки, форми - актами реалізації (постанови, ухвали тощо у конкретній справі). Нарешті, правовідносини -

це також особлива, специфічна форма відносин. Багато вчених вважають їх відповідними засобами переведення правил поведінки у відносини суб'єктів правового регулювання (С.С. Алексеев, І.І. Веремєєнко та ін.) [53].

Механізм адміністративно - правового впливу включає до своєї системи об'єкт впливу.

Правовідносини, виражені у правових приписах, є засобом впливу. В.М. Горшенєв зазначає, що вони є лише формою, способом досягнення правового ефекту, але це ще не сам ефект, а лише "конкретизатор" загальних вимог юридичних норм стосовно суб'єктів.

Значність адміністративно-правового механізму і його змісту полягає у виникненні під його впливом необхідних реальних відносин, що поєднуються з тими, які фактично мають місце у поведінці людей, їх діях. Також адміністративні правовідносини можуть розглядатися як явище і як нормативний припис, що реалізується через поведінку людей, то їх можна вважати і засобом впливу (встановлення прав і обов'язків), і об'єктом (акти поведінки).

Для цього мало закріпити адміністративно - правові норми у законодавчих адміністративно-правових актах, які будуть оформлювати реалізацію прав і свобод. Створення правової держави потребує сформування правових систем від норм через проміжні елементи до їх реалізації з урахуванням мети, яку ставив законодавець, коли встановлював певну норму адміністративного права.

Поняття механізму адміністративно - правового регулювання запровадив І.І. Веремєєнко. Саме він сформулював визначення поняття, вважаючи, що "механізм адміністративно - правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо - розпорядчої діяльності держави" [55].

Основоположне значення для адміністративно - правового впливу мають норми - принципи адміністративного права, які відіграють двоєдину роль у системі цієї галузі: з одного боку, мають зумовлююче і формулююче для права значення, з другого - виявляють політичні ідеї через правосвідомість і правову культуру суб'єктів правовідносин [53].

Правові принципи для механізму дії права у цілому мають визначальне значення, для механізму адміністративно - правового впливу мають значення лише у плані реалізації права, коли відображені у свідомості правозастосовувача, формують позиції розсуду в конкретній ситуації. Для механізму впливу визначальними будуть принципи, сформульовані законодавцем і закріплені у нормах адміністративного права, до якого належатимуть, якщо становитимуть частину його спеціального юридичного утворення [53].

У науці адміністративного права багато уваги приділялось вивченню принципів державного управління, натомість принципи адміністративного права, як самостійної галузі, досліджені недостатньо. На думку деяких вчених, цей розділ науки вважається взагалі не розробленим [56].

Принципи адміністративного права мають бути враховані як при проектуванні організаційних норм, що регулюють різні відносини реалізації прав і свобод, так і при втіленні в норми, що регламентують порядок реалізації нормативних приписів. В українському адміністративному праві дослідження його принципів було вперше здійснено з написанням підручника "Адміністративне право України. Академічний курс", в якому наводиться визначення поняття цих важливих засад: "Принципи адміністративного права слід розуміти як засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно - правового регулювання" [57].

Первинною "клітинкою" правової матерії є норма права. У механізмі адміністративно-правового впливу вона відіграє роль вихідного засобу, за допомогою якого здійснюється регулювання реалізації прав і свобод людини та громадянина. Норми адміністративного права є важливим інститутом держави й особливо органів управління, які шляхом видання нормативних актів організують систему галузей і сфер управління, встановлюють їхні обов'язки й права (власне правила поведінки), організують боротьбу з правопорушеннями, систему інформації, зв'язку між суб'єктами управлінських відносин [53]. У механізмі адміністративно - правового впливу чільне місце займають джерела адміністративного права, що зумовлено певними об'єктивними передумовами. Якщо норма права містить правило поведінки індивіда, то джерело права вказує на порядок дії норми у просторі чи за колом осіб.

До елементів механізму адміністративно - правового регулювання належать акти офіційного тлумачення норм адміністративного права. Особливо важливим є тлумачення норм законів Конституційним Судом України, який відповідно до ст. 147 Конституції України дає офіційне тлумачення Конституції та законів України.

Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим для виконання, але не є джерелом права, навіть у випадках тлумачення норм законодавчих актів на предмет їх конституційності, визнання цих норм неконституційними і такими, що підлягають припиненню. Але і без цього рішення норми законодавства, що суперечать Конституції України не є чинними, адже відповідно до ст. 8 Конституції України вони повинні відповідати їй.

Складовою забезпечення прав і свобод є також адміністративно - правові гарантії їх реалізації. Вони в основному проявляються в наявності адміністративно-правоохоронної функції. За допомогою норм, що

встановлюють охоронні правовідносини, здійснюється захист прав і свобод людини та громадянина, їх охорона.

Адміністративне право забезпечує порядок оскарження неправомірних рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, тобто дає можливість людині та громадянину поновити порушені раніше права через систему оскарження в органах виконавчої влади або використовуючи можливості, надані в ст. 55 Конституції України та прийняті на її реалізацію норми адміністративного права, які регулюють порядок подання звернення до адміністративного суду [58].

На захист прав і свобод людини та громадянина спрямовані також норми, що встановлюють адміністративну відповідальність. У Кодексі України про адміністративні правопорушення зазначається, що адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Отже, адміністративне правопорушення посягає на певні об'єкти, зокрема і на права та свободи громадян. За такі посягання законодавець встановив адміністративну відповідальність.

Гарантією в забезпеченні прав і свобод людини та громадянина є також нагляд прокуратури за діяльністю правоохоронних органів, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Законом України "Про прокуратуру" встановлені завдання прокурорського нагляду за додержанням законів. У ній зазначається, що діяльність органів прокуратури спрямована на всіляке утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань, гарантованих Конституцією, іншими законами України та

міжнародними правовими актами соціально - економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина [59].

2.2 Організаційно-правові форми забезпечення прав і свобод людини та громадянина

У межах загальної характеристики важливого елемента адміністративно-правового статусу громадянина - гарантій прав і свобод у сфері державного управління - проблемі засобів забезпечення їх реалізації, охорони та захисту приділяється достатньо уваги у статтях, монографічних дослідженнях, дисертаціях; цій проблематиці присвячуються науково-практичні конференції.

І це не випадково. Вибір засобів, які забезпечують ефективну реалізацію прав та свобод громадян, захист їх інтересів, правильне поєднання із засобами інших методів правоохорони та захисту, а також заходами адміністративного впливу, особливо важливий у зв'язку з необхідністю виконання конституційних вимог подальшого вдосконалення демократичної, правової держави, забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина, а також у зв'язку з проведенням активної роботи щодо здійснення адміністративної реформи в Україні, реформування адміністративного права в Україні, удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність громадян, кодифікацію адміністративно - процедурних та адміністративно-процесуальних норм.

Незважаючи на те, що більшість адміністративістів певною мірою торкалися розробки окремих засобів забезпечення реалізації прав громадян та їх захисту від порушень, ще не вичерпані проблемні питання, вирішення яких має не тільки теоретичне, а й практичне значення. Найбільш важливим у цьому плані є питання про систему засобів забезпечення та захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління та їх цільовому призначенні.

Система багатьох правових засобів, зокрема тих, що піддаються аналізу, є внутрішньо погодженою, послідовною низкою вузлових проблем, визначених її предметом.

Система адміністративно-правових засобів забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління - це зумовлена призначенням та особливостями державного управління взаємопов'язана і взаємодіюча сукупність організаційно - правових засобів забезпечення й захисту прав і свобод громадян, що використовуються у різноманітних сферах здійснення виконавчої влади. Ця система розвивається разом з її предметом, збагачуючись новими елементами, змінюючи свою внутрішню структуру та зв'язки із суміжними засобами охорони прав і свобод людини та громадянина.

Розглядаючи розвиток змісту і форми адміністративного права, варто погодитися з В.Б. Авер'яновим, що оцінка суспільної цінності адміністративного права, а відповідно й адміністративно-правових засобів, потребує суттєвого оновлення. У процесі історичної еволюції цієї галузі від її прообразу у вигляді так званого поліцейського права до сучасного стану в різних країнах акценти в її ціннісній характеристиці змінювалися від суто управлінських до правоохоронних, а пізніше і до правозахисних [60].

Завдання систематизації адміністративно-правових засобів забезпечення та захисту прав громадян полягає, по-перше, у постановці вузлових проблем, і, по-друге, у визначенні їх послідовності; кожна попередня проблема має слугувати основою для вивчення наступних, кожна наступна - спиратися на попередню. Вивчення системи засобів адміністративно - правового забезпечення та захисту прав громадян дасть змогу глибше і детальніше розкрити їх правоохоронну сутність, встановити їх зв'язок один з одним і більш коректно визначити їх роль та

значення в забезпеченні прав та інтересів громадянина у сфері державного управління.

Донедавна характерною ознакою українського адміністративного права, як справедливо підкреслює В.Б. Авер'янов, була істотна деформація його ролі. Тобто абсолютизувалися два аспекти суспільного призначення адміністративного права: з одного боку, як засобу управлінського впливу держави на суспільні процеси, тобто як права "адміністрування", а з іншого, як "карального" права, що забезпечувало застосування державою у відносинах з громадянами різноманітних засобів адміністративної відповідальності [61].

Відображенням такої практики у вивченні сутності засобів аналізованої системи був підхід, відповідно до якого адміністративно-правові засоби забезпечення та захисту прав громадян характеризуються переважно у зв'язку з юрисдикційною діяльністю відповідних органів, тобто в обсязі діяльності, пов'язаної з вирішенням конкретних справ та використанням до правопорушників заходів примусу.

Такі дослідники як (І.Б. Коліушко, Г.Н. Петров, І.Л. Бородін, В.В. Мальков, Н.Ю. Хоманьова) при аналізі змісту цих засобів виходять за межі адміністративно - розпорядчих функцій державних органів і акцентують увагу на засобах, які виражають профілактичний, виховний, обслуговуючий бік забезпечення прав і свобод громадян у сфері управління.

У першому випадку адміністративно - правові засоби переважно ототожнюються з юрисдикційною діяльністю державних органів, пов'язаною із вирішенням питань про порушення прав і свобод громадян.

Досліджуючи проблеми адміністративного процесу, Н.Г. Салищева пов'язує посилення охорони суб'єктивних прав громадян, забезпечення законності у всіх сферах діяльності державного апарату із чіткою правовою регламентацією основних видів та форм виконавчо - розпорядчої

діяльності і, зокрема, тієї її частини, яка встановлює правила діяльності державних органів із вирішення адміністративно-правових справ і з використання у межах компетенції органу норм матеріального права [62].

Відповідно проблему забезпечення та захисту прав громадян Н.Г. Салищева розглядає з позиції адміністративної юрисдикції: ця діяльність здійснюється шляхом реалізації відповідних правових норм та вимог за допомогою засобів позадержавного (адміністративного) примусу. Адміністративна юрисдикція - один із важливих та ефективних способів захисту прав громадян [63].

Аналогічну позицію займає А.І. Столмаков, який стверджує, "що метод охорони суб'єктивних прав можна коротко визначити як внутрішньо пов'язану, органічно єдину і цілісну сукупність юридичних засобів та особливостей санкцій (можливість їх застосування, засоби введення в дію апарату примусу та позовів, скарга та ін., процесуальний порядок), спрямованих на забезпечення відповідних суспільних відносин" [64].

Отже, адміністративно-правові засоби забезпечення, реалізації і захисту прав та свобод громадян названими авторами зводяться до вирішення державними органами індивідуальних справ з приводу порушення прав і свобод громадян, тобто переважно до використання відповідних юридичних засобів у процесі юрисдикційної діяльності зазначених органів (використання юридичних санкцій до суб'єктів, які порушують права особи; видання актів управління, спрямованих на відновлення порушених прав та ін.).

Схожий підхід, що орієнтує дослідників на розробку гарантій забезпечення реалізації і захисту прав і свобод тих громадян - активних учасників позитивної управлінської діяльності демократичної правової держави, які самі є правопорушниками, тому що юрисдикційна діяльність переважно пов'язується з відносинами з приводу порушення прав, за наявності правопорушника з одного боку.

Чи можна вважати, що адміністративно - правові засоби забезпечення реалізації та захисту прав громадян обмежуються лише юрисдикційною діяльністю.

Спираючись на наведені вище позиції, маємо погодитися з тим, що притягнення до юридичної відповідальності в адміністративному порядку і прийняття актів управління, націлених на відновлення порушеного права, є системою описаних засобів. Проте така думка не розкриває цілком їх природу й призначення.

У науковій літературі вже зазначалося, що досить багато уваги приділяється розробці форм та методів впливу права на порушників законів, але набагато менше вивчені проблеми творчої ролі національного права. Оцінка права у демократичному суспільстві тільки за результатами, отриманими у процесі реалізації передбачених ним санкцій, є занадто "однобічною", неспроможною висвітлити головне, основне. Дію права необхідно, передусім, знаходити у правомірних вчинках людей, досліджувати соціальні результати "нормального" здійснення права, тобто вивчати процес реалізації диспозиції правової норми, а не тільки санкції, яка застосовується лише у випадках правопорушень. Видатний український вчений, професор П.Є. Недбайло з цього приводу підкреслює, що вивчати необхідно за правилом, а не за винятком - такий має бути підхід до з'ясування творчої ролі права [65]. "Завдання якісного розвитку виконавчої влади в Україні полягає в необхідності рішучого подолання існуючої недооцінки ролі та місця держави у вирішенні проблеми прав людини, яка традиційно обмежується переважно лише захистом порушених прав" [60].

Тому науковці і практики, беручи активну участь у розробці питань вдосконалення адміністративних гарантій прав особи, не повинні обмежуватися переважно розглядом гарантій для осіб, які вчинили правопорушення, хоч і це, без сумніву, є однією з необхідних умов

забезпечення і захисту прав і свобод людини та громадянина у сфері державного управління.

В адміністративно - правовому аспекті наведеній позиції більшою мірою відповідає підхід до аналізу засобів забезпечення та захисту прав громадян, згідно з яким ця сфера у рамках досліджуваної системи тлумачиться значно ширше, ніж дають змогу це зробити порівняно вузькі рамки юрисдикційної діяльності.

Охорона і захист прав і свобод громадян забезпечується передусім матеріальним обґрунтуванням цих прав, відповідністю суспільних і державних інтересів інтересам громадян, застосуванням організаційно - правових засобів, які не є юрисдикційними.

У демократичній, правовій, соціальній державі чим далі ширше створюються умови для викорінення порушення прав і свобод громадян шляхом створення цілої системи превентивних засобів, які охороняють від порушень, а також стимулюють, активізують реалізацію людських цінностей.

Діяльність із забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина пов'язується із багатоманітними функціями держави, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, спрямованими на створення умов для нормального життя та діяльності громадян України, попередження протиправних дій, порушення прав, свобод і інтересів особи, ліквідацію негативних наслідків у випадку можливого правопорушення. Саме тому більшість авторів, які висвітлювали проблему адміністративно - правового забезпечення прав людини та громадянина і їх захисту, систему правового регулювання управлінських відносин зараховують до засобів забезпечення цих прав. Це означає, що в першу чергу діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб повинна бути спрямована на

забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів громадян, а також надання адміністративних послуг".

Досягненню цих цілей мають сприяти підвищення публічності і прозорості діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також відповідальності їх посадових осіб. Широкого тлумачення системи засобів адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод та їх захисту від порушень дотримується В.Б. Авер'янов: "потрібно якомога більше спрямовувати увагу держави на значно складнішу роботу щодо утвердження пріоритету прав і свобод людини в повсякденному житті українського суспільства. Саме на це орієнтує фундаментальний конституційний припис: "Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" (ст. 3 Конституції України)" [61].

Створення нормальних умов реалізації прав громадян як складовий елемент системи їх адміністративно-правової охорони обґрунтовано підкреслюють також інші автори. Під гарантіями прав і свобод, законних інтересів Ю.М. Козлов називав умови і засоби, які забезпечують їх фактичну реалізацію і надійну охорону (захист). Механізм таких гарантій, на його думку, складається із таких юридично важливих дій повноважних державних органів:

- а) виконання юридичного обов'язку із забезпечення реалізації конституційних прав і свобод громадян;
- б) створення необхідних умов для їх реалізації;
- в) постійний нагляд і контроль за їх реалізацією та інше [66].

По суті вся система органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб створена і функціонує, щоб слугувати людям, забезпечувати реалізацію прав, свобод, законних інтересів громадян [43], причому органи державного управління і їх посадові особи мають у своєму розпорядженні необхідні матеріальні, фінансові та інші

засоби для забезпечення реальності прав і свобод у сфері державного управління [67].

Адміністративне право вирішує це завдання різноманітними шляхами. Найважливіші з них: використання правових засобів, які впливають на підвищення матеріального рівня населення; регулювання трудової, суспільно-політичної, господарської діяльності з метою утворення сприятливих умов для участі в управлінні державними справами, справами місцевого самоврядування; розвиток малого та середнього бізнесу, підприємництва, інших елементів ринкових відносин, інтересів у соціальній сфері.

Інший шлях забезпечення реальної можливості здійснення громадянами їх прав і свобод полягає у вдосконаленні самої сфери державного управління.

Ця проблема стала наразі особливо актуальною.

Одним із стратегічних завдань адміністративної реформи є "запровадження нової влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг" [68].

Аналіз адміністративно-правових норм про права та обов'язки громадян України показує, що основний зміст більшості відповідних приписів останнього часу пов'язується із зазначенням організаційно - правових засобів, які створюють нормальні умови забезпечення суб'єктивних прав і свобод особи. Так, реалізація права на охорону здоров'я забезпечується нормами основ законодавства України про охорону здоров'я, які визначають правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я.

Важливим етапом у подальшому розвитку галузі охорони здоров'я стала Концепція розвитку охорони здоров'я населення України, Концепція розвитку охорони здоров'я населення України спрямована на реалізацію

положень Конституції та законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину, запровадження нових механізмів фінансування та управління у сфері охорони здоров'я, створення умов для формування здорового способу життя.

З метою найповнішої реалізації права громадян звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб, відповідно до їх функціональних обов'язків, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально - економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів норми Закону України "Про звернення громадян" встановлюють, що ці суб'єкти мають забезпечити необхідні умови для здійснення наданого та гарантованого громадянам права звертатися з пропозиціями, заявами та скаргами у письмовій та усній формі [20].

З метою забезпечення організаційно - правового режиму, який створює нормальні умови реалізації наданих громадянам широких прав і свобод, правовими нормами, крім того, встановлюються правила, які забороняють реалізовувати дії, що обмежують права та інтереси громадян, регламентують права та обов'язки органів державної влади, місцевого самоуправління, їх посадових осіб у тій сфері, визначають порядок реалізації прав громадян.

Якщо враховувати, що до органів соціального забезпечення звертаються переважно старі та хворі люди, які потребують підвищеної уваги, то найбільша соціальна цінність захисту цього права може бути забезпечена насамперед за наявності відповідних організаційних умов його реалізації. Більше того, у подібних випадках ставиться питання про створення організаційно-правового режиму, що не тільки сприяв би повній реалізації конкретного суб'єктивного права, а й задовольняв би право на

отримання "відповідних послуг", "право на увагу", які більшою мірою формуються як юридичні, правові категорії.

Отже, йдеться не лише про юрисдикційні чи суто правові засоби, а й про широкий комплекс організаційно - правових засобів, які створюють у сфері діяльності виконавчої влади, місцевого самоврядування відповідний режим, порядок, що забезпечує нормальні умови для активної і повної реалізації громадянами їх суб'єктивних прав і свобод.

Система адміністративно - правових засобів забезпечення реалізації прав і свобод, їх захист не можуть бути обмеженими рамками юрисдикційної діяльності, тому що забезпечення прав і свобод здійснюється не тільки за допомогою заходів примусу, владних, розпорядчих. При такому розумінні адміністративно-правові засоби неправомірно обмежуються лише боротьбою з конкретними порушеннями прав громадян, причому переважно з можливими порушеннями суб'єктивних, прав осіб, які є правопорушниками. Забезпечення реалізації прав і свобод більшості населення, усіх чесних громадян України відходить на другий план.

У цьому випадку також із поля зору зникає широка організаційно-правова діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань зі створення умов для повного задоволення прав та інтересів громадян, попередження порушення цих прав і свобод.

Діяльність із забезпечення реалізації прав і свобод, їх захисту за допомогою правових засобів обґрунтовано називається правоохоронною. Проте в теорії права вона трактується по-різному. В.Д. Басай підкреслює, що правоохоронна діяльність здійснюється не будь - яким способом, а лише за допомогою застосування правових заходів впливу, серед яких чи не основне місце відводиться заходам державного примусу. Наприклад, позбавлення волі за вчинення кримінального злочину, накладання адміністративного стягнення за вчинення адміністративного

правопорушення, стягнення майнової шкоди за цивільними деліктними зобов'язаннями тощо [69].

Такої думки дотримується і М.В. Кравчук, виділяючи регулятивну і охоронну (похідна від регулятивної, покликана забезпечувати, здійснювати її за допомогою правових обмежень - зобов'язань, заборон, покарань тощо) спеціально юридичні функції [70].

Від обсягу та рівня цієї організаційної роботи залежить якість діяльності апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування у сфері охорони прав та інтересів особи, тому охорона юридичних можливостей не обмежується зовнішнім захистом конкретних прав та інтересів від неправомірного посягання і не є тільки примусовою діяльністю держави. "Головними характеристиками адміністративного права мають стати не "управлінська державно - владна", а тим більше каральна його функція, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (пов'язана із захистом порушених прав)" [71].

Отже, немає таких правових засобів, які б певною мірою не слугували цілям забезпечення, охорони прав і свобод громадян, оскільки будь-які акти пов'язані з правовим регулюванням суспільних відносин.

На нашу думку, питання про систему адміністративно -правових засобів охорони прав і свобод має досліджуватися комплексно та охоплювати як специфічні засоби, спрямовані на забезпечення реалізації цих прав і свобод і попередження їх порушень у всій сфері державного управління, так і ті, за допомогою яких здійснюється регулюючий вплив на управлінські відносини, коли громадянин є суб'єктом юрисдикційної діяльності.

На основі викладеного вище, із урахуванням уже наявних думок науковців щодо засобів адміністративно-правового забезпечення прав, їх

охорони, всю систему цих засобів умовно можна поділити на три основні групи.

До першої групи належать засоби, що забезпечують реальну можливість реалізації громадянам прав і свобод у сфері державного управління, виключали можливість порушення їх прав, дають змогу створювати нормальні умови для повного здійснення юридичних можливостей, сприяють попередженню правопорушень та ліквідують їх причини.

Виявлення умов забезпечення суб'єктивного права у сфері державного управління дає змогу побачити і підкреслити творче організаційне значення українського адміністративного права, оскільки на перше місце ставить не винятки (наприклад, забезпечення процесуальних прав осіб, яких притягують до відповідальності), а правило - його позитивний бік, тобто закріплення тих результатів, які досягаються всіма громадянами України у системі адміністративно - правового забезпечення управління економічною, соціально-культурною, адміністративно - політичною сферами.

Правозабезпечувальна роль адміністративно-правових норм проявляється переважно до вчинення дій, спрямованих на обмеження прав та інтересів громадян. За допомогою правових норм вдосконалюються система та структура державного управління, здійснюється робота з кадрами, регулюється зовнішня та внутрішня діяльність апарату органів влади, місцевого самоврядування. Для виконання правових норм органи державної влади, місцевого самоврядування забезпечують роботу із закріплення службової дисципліни, викорінюють бюрократизм і тяганину, забезпечують нормальний психологічний клімат у відносинах з громадянами, контролюють дотримання посадовими та службовими особами обов'язків, які відповідають правам і свободам громадян.

Усі ці дії відбуваються на основі адміністративно-правових норм і прямо стосуються забезпечення реалізації прав і свобод громадян, їх охорони від порушень. За обсягом вони значно ширші від юрисдикційної діяльності і пов'язуються з усією багатогранною позитивною управлінською діяльністю, спрямованою на розвиток ринкових відносин в економіці, господарсько - організаційній, соціально - культурній діяльності, вдосконалення демократії, забезпечення прав і свобод людини. Головна мета цієї діяльності - забезпечити виявлення активності усіх громадян у сфері державного управління, створити їм нормальні умови для реалізації наданих прав, попередити їх порушення. За такого підходу привертає увагу широта об'єкта забезпечення й захисту і яскраво виражена профілактична властивість аналізованих засобів.

Друга група засобів пов'язана із забезпеченням прав і свобод громадян - переважно правопорушників, які зазнають з боку органів державного управління, місцевого самоврядування, їх посадових осіб примусового впливу і є, відповідно, суб'єктами процесуальної діяльності. Правовий стан громадянина у сфері державного управління (а відповідно і його елементи, особливо суб'єктивні права і свободи) може у кожен конкретний момент змінюватися. У певній життєвій ситуації для громадянина особливого значення може набувати забезпечення прав та інтересів, пов'язаних із його конкретною правовою позицією. Зокрема дуже актуально відокремити ту правову позицію у статусі громадянина, при якій він є порушником адміністративно-правових норм. У таких досить поширених випадках, з'являється необхідність забезпечення особистих прав (у цьому випадку процесуальних), що надаються суб'єкту відповідно до появи на основі юридичних фактів статусу правопорушника у сфері державного управління.

Демократична держава зацікавлена в упорядкуванні та вдосконаленні адміністративно - процесуальної, адміністративно -

юрисдикційної, процедурної діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, посадових осіб і службовців [72].

Саме тут необхідні чіткі правила, які визначатимуть порядок застосування відповідних заходів державного впливу і забезпечення необхідних гарантій правильного й обґрунтованого здійснення адміністративної юрисдикції, адміністративного примусу. Варто погодитися з Н.Г. Салищевою, яка правильно зазначає, що така діяльність повинна бути врегульована особливо ретельно, оскільки у сфері використання адміністративного примусу охорона суб'єктивних прав громадян має дуже важливе значення [62].

На це вказує і А.Ю. Якимов у роботі, присвяченій проблемі адміністративної юрисдикції, підкреслюючи актуальність і важливість розробки основ правового статусу суб'єктів адміністративно - примусового правозастосування [73].

Звідси випливає необхідність відокремлення особливої групи засобів юрисдикційного характеру. Специфічною особливістю зазначених засобів є їх особливий процесуальний характер; вони становлять спеціальний різновид засобів правоохоронної діяльності, врегульованої не матеріальним, а процесуальним правом.

Правоохоронна роль засобів цієї групи виявляється у процесі використання заходів державного впливу, а також вирішення спорів у адміністративному порядку. За своїм обсягом ці засоби набагато вужчі від складових першої групи і пов'язуються із незначною частиною діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Об'єктом захисту цих засобів є права та інтереси осіб, які вступають у відносини з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування для вирішення конкретних спорів або притягуються до адміністративної відповідальності. Основна мета їх використання - забезпечення об'єктивного розгляду адміністративних справ, недопущення порушення

законності, обмеження прав і свобод громадян у процесі юрисдикційної діяльності.

Нарешті, до третьої групи належать правові засоби, пов'язані із захистом порушених прав і свобод громадян. Механізм захисту прав людини включає заходи, що ведуть до відновлення прав, порушених неправомірними діями, та відповідальності осіб, які заподіяли ці правопорушення. До цієї групи включаються усі засоби, що утворюють механізм відновлення порушених прав і свобод. Ці засоби за своїм характером також є значною мірою процесуальними, але на відміну від засобів попередньої групи, мають інше цільове призначення, об'єкт впливу, що дає можливість їх відокремити.[74].

Правозахисна роль зазначених засобів виявляється у прийнятті рішень про відновлення порушених прав громадян відповідними органами залежно від характеру відновлених прав. Об'єктом захисту цієї групи засобів, на відміну від попередньої, є порушені відносини. Мета використання цих засобів - відновлення суб'єктивних прав і свобод людини та громадянина, усунення умов та причин, що зумовили правопорушення цих основних цінностей правової держави.

Як підкреслювалось раніше, у юридичній літературі немає єдиної думки з приводу систематизації адміністративно - правових засобів забезпечення та захисту прав і свобод громадян, оскільки за основу цієї систематизації беруться різні ознаки. Враховуючи, що правові засоби забезпечення та захисту прав і свобод громадян дуже багатогранні, не виключаємо і відмінностей у їхній класифікації. Разом з тим особливо важливою як з теоретичної, так і з практичної позицій, є класифікація юридичних засобів залежно від їх призначення (цілей) та шляхів впливу на забезпечення і захист прав та інтересів громадян у сфері державного управління, а також від об'єкта правоохоронної діяльності.

За вказаними критеріями (основами) юридичні засоби забезпечення реалізації прав та їх захисту в аналізованій сфері можна розмежувати на три основні групи:

а) адміністративно - правові засоби, що забезпечують реалізацію прав і свобод та попереджають їх порушення;

б) адміністративно - правові засоби охорони прав і свобод громадян у провадженні в справах про адміністративні правопорушення;

в) процесуальні засоби захисту, пов'язані з відновленням порушених прав і відповідальністю за правопорушення.

Такий підхід до вирішення поставленої проблеми збігається із думкою відомого спеціаліста з проблем теорії права С.С. Алексєєва, висловленою ним з приводу загальнотеоретичного поняття правових засобів і методології їх відокремлення. Він пише, що "питання правових засобів це не стільки питання відокремлення в особливий підрозділ тих чи інших фрагментів правової дійсності, скільки питання їх особливого ведення у строго визначеному ракурсі - їх функціонального призначення, їх ролі як інструментів оптимального рішення соціальних завдань". У будь-якому випадку маємо фрагменти правової дійсності, що розглядаються під кутом зору їх функцій, їх ролі як інструментів юридичного впливу [75].

2.3 Види адміністративно- правових та юридичних гарантій прав і свобод людини та громадянина

Найважливішою особливістю прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади є їх гарантованість. Питання про гарантії прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади можна розглядати у двох аспектах: широкому і вузькому. Вирішення цього питання за "широкої" постановки припускає аналіз поняття гарантій і проведення класифікації їх видів, а також розгорнутий розгляд кожного з видів.

Проголошення будь-якого права людини, навіть закріпленого відповідними правовими актами держави, нічого не варте без реальних гарантій його існування. А.С. Мордовець оцінював їх як систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють рівні можливості особистості для здійснення нею своїх прав, свобод та інтересів [76].

Поняття гарантій базується на основних принципах, вироблених людством: гуманізмі, справедливості, законності, доцільності, рівноправності тощо. За своєю сутністю гарантії - це система умов, що забезпечують задоволення інтересів людини, основною функцією яких є виконання зобов'язань державою та іншими суб'єктами у сфері реалізації прав особи. Об'єктом гарантій постають суспільні відносини, пов'язані з охороною і захистом прав людини, задоволенням майнових і немайнових інтересів громадян [76].

Гарантії прав людини і громадянина у науковій літературі поділяють, як правило, на забезпечені заходами, передбаченими у внутрішньодержавному законодавстві і ті, які забезпечуються заходами, що передбачаються міжнародним законодавством. Передусім захист та безпосереднє забезпечення прав і свобод громадянина здійснюються у внутрішньодержавному законодавстві. Внутрішньодержавні інститути захисту прав громадян - це система соціально - економічних, культурних, політичних та правових засобів і умов, які забезпечують безпосередній захист прав людини і громадянина. Гарантії прав і свобод громадянина в науці прийнято поділяти на загальносоціальні та спеціальні [77].

Теорія і практика формування основ правового статусу громадянина на принципах демократії і правової державності загалом затвердилися у деяких стандартах змісту загальносоціальних гарантій, без яких правовий статус, що входить у права і свободи громадянина, може залишитися лише

декларативним нормотворчим формулюванням. Названі гарантії найчастіше класифікуються на економічні, політичні, духовні (ідеологічні). Така класифікація, критерієм якої слугує зміст, демократичне призначення умов і засобів, що забезпечують реалізацію прав громадян, є специфічним відображенням загального питання про співвідношення основних сфер громадського життя, найбільш правильно показує реальне становище об'єкта вивчення.

Нижче розглядаються лише гарантії прав і свобод, що є частиною механізму їх забезпечення за допомогою адміністративного права.

За практичної реалізації прав і свобод громадян першочергового значення набуває система спеціальних юридичних гарантій, серед яких чільне місце займають адміністративно - правові.

Систему юридичних гарантій прав і свобод особи як нормативно-правових засобів їх забезпечення у науці розглядають як сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих нормативно -правових та інституційно - організаційних гарантій забезпечення реалізації, охорони і захисту прав і свобод [78].

Поняття гарантій базується на основних принципах, вироблених людством: гуманізмі, справедливості, законності, доцільності, рівноправності тощо. За своєю сутністю гарантії - це система умов, що забезпечують задоволення інтересів людини, основною функцією яких є виконання зобов'язань державою та іншими суб'єктами у сфері реалізації прав особи. Об'єктом гарантій постають суспільні відносини, пов'язані з охороною і захистом прав людини, задоволенням майнових і немайнових інтересів громадян. У більш широкому значенні - це ті встановлені законом і нормами права засоби, якими охороняються і захищаються права громадян, припиняються й усуваються їх порушення, відновлюються порушені права. Такі гарантії наявні у всіх галузях національного права, де

розвиваються, удосконалюються відповідно до становлення в Україні демократичної, соціальної, правової держави.

Інституційно - організаційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян - це передбачені в нормативно-правових актах суспільно - політичні інституції, на які покладаються відповідні функції і повноваження з організації і здійснення юридичного забезпечення реалізації, охорони і захисту прав і свобод людини та громадянина. Інституційно - організаційні гарантії забезпечення прав і свобод особи тісно пов'язані з нормативно-правовими, адже в нормативних актах детально регламентується діяльність державних і суспільних інституцій з організації і здійснення діяльності, спрямованої на забезпечення прав і свобод [78].

В інституційно - організаційному механізмі забезпечення прав і свобод людини та громадянина істотна роль належить Президентові України, який згідно зі ст. 102 Конституції України є гарантом прав і свобод людини та громадянина [79]. Цю функцію Президент реалізує як в особистій службовій діяльності, так і ініціюючи закони, видаючи укази, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини та громадянина [80].

Від діяльності Президента України у правовому полі багато що залежить у реалізації політичних, особистих, соціально - економічних прав людини і громадянина, забезпечення їх економічної та іншої безпеки. У своїй діяльності він несе персональну відповідальність за дотримання норм Конституції України, захист прав і свобод людини та громадянина. Про це йдеться у присязі, що ним приймається: "усіма своїми справами відстоювати суверенітет і незалежність України, піклуватися про благо Вітчизни і добробут українського народу, відстоювати права і свободи громадян" (ст. 104 Конституції). Реалізуючи свої повноваження у сфері захисту прав і свобод громадян, Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, повноваження скасовувати акти Кабінету Міністрів України, рішення голів місцевих державних

адміністрацій, деякі інші нормативні акти у разі порушення ними прав і свобод особи в Україні, має право на звернення до Конституційного Суду з питань відповідності законів та інших нормативних актів Конституції України. Щодо питання про роль і місце Президента України як гаранта прав і свобод людини та громадянина слід зазначити діяльність органів, апарату, за допомогою яких реалізуються його повноваження у цій сфері. Це стосується насамперед Офісу Президента України, Комісії при Президентові України з питань громадянства, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та підпорядкованих йому органів, структурних підрозділів Офісу Президента України, таких як Управління з питань помилування, відділ листів і прийому громадян. Згідно із призначенням цих органів і їх підрозділів однією з основних цілей є посилення гарантій дотримання прав громадян. Вони здійснюють свою діяльність у межах установленної компетенції, незалежно від інших державних органів; відповідно до своїх повноважень мають право запитувати й одержувати від державних органів і посадових осіб будь-які зведення, документи, матеріали, необхідні для виконання покладених на них завдань; проводити перевірку діяльності державних установ, стосовно яких є інформація про порушення прав людини; одержувати пояснення від будь-яких посадових осіб. [81]

За результатами розгляду звернень або розслідувань відповідні підрозділи роблять висновки. Якщо повідомлення про порушення прав людини є обґрунтованими, вони направляють висновки, що містять рекомендації, відповідному органу, до компетенції якого входить вирішення питання з надання, реалізації відповідного права або відновлення порушених прав. Посадові особи, які одержали висновок, протягом встановленого строку зобов'язані розглянути рекомендації й інформувати відповідний підрозділ Секретаріату Президента України про прийняте рішення.

У системі інституційно - організаційних гарантій, які здійснюють контроль за діяльністю апарату органів виконавчої влади, місцевого самоврядування і захищають права громадян від незаконних, неправомірних дій адміністрації, особливе місце займає інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Точкою відліку становлення і розвитку інституту омбудсмана в нашій країні можна вважати прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. У ст. 101 Конституції сформульована концепція діяльності інституту омбудсмана і його роль гаранта захисту прав і свобод людини та громадянина. Статус, функції та компетенція Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини закріплені також у Законі України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини", від 23 грудня 1997 р. Під час розробки цього закону було враховано позитивний досвід інституту, який є універсальним інструментом виявлення порушень прав і свобод людини та громадянина в Україні і сприяння їх усуненню.[82]

Конституцією та законом передбачено запровадження єдиної моделі Уповноваженого з прав людини в межах держави, що в умовах перехідного періоду країни є оптимальною додатковою гарантією його високого статусу. Гарантуючу цінність і значущість цього інституту залежно від соціально-правового, морального змісту й основних напрямів його реалізації і з визначеною часткою умовності, можна представити у вигляді системи, що складається з декількох груп засобів, що забезпечують реалізацію і захист прав і свобод громадян у досліджуваній сфері діяльності органів виконавчої влади.

1. Вже саме закріплення за Верховною Радою України права призначення на посаду і звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, зведення його посади до рангу конституційного означає гарантування на вищому державному рівні пріоритету прав людини і громадянина у нашій країні, рівного права і

соціальної справедливості у взаємовідносинах громадянина та державного апарату, а також визнання суспільством і державою незалежного і деполітизованого органу, що повинен стояти на захисті прав і свобод особи.

2. Гарантуюче значення, крім того, мають засоби, які законодавчо закріплюють положення про постійний характер діяльності Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, що не припиняється у зв'язку із введенням військового стану чи оголошенням надзвичайного стану на всій території України або в окремих місцевостях держави.

3. Слід зазначити групу засобів, що забезпечують функціональну самостійність цієї інституції від органу, що формує посаду омбудсмана. Мова йде про незбігання строків мандата Уповноваженого і певного скликання парламенту; розпуск (саморозпуск) Верховної Ради України не впливає на припинення діяльності названого інституту та ін.

4. Особливо слід підкреслити: виражені в законодавстві гарантії морального характеру, пов'язані із заборонаю на втручання в діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від їх форм власності; надання свободи ведення справи (можливість не давати українським омбудсманам пояснень щодо сутності його дій), поширення на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини депутатського імунітету; притягнення до відповідальності осіб, які порушили законодавчі норми про гарантії діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, посадових осіб і службовців його апарату.

Для виконання передбачених Законом України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" функцій Уповноважений наділений широким комплексом прав, а саме:

1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради, Прем'єр-міністром, Головами Конституційного, Верховного та вищих судів України, Генеральним прокурором, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, їх посадовими та службовими особами;

2) безперешкодно відвідувати будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, зокрема місця перебування затриманих, установи пенітенціарної системи, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх утримання, здійснювати інші дії, спрямовані на забезпечення умов реалізації прав і свобод громадян, припинення їх порушень і відновлення порушених прав і свобод [83].

Відповідно до ст. 1 і 3 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" з метою захисту прав кожного на території України й у рамках її юрисдикції Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини, проголошений Конституцією та закріплений у законах, а також сприяє приведенню національного законодавства про права і свободи людини у відповідність до міжнародних стандартів у цій сфері.

Важливим напрямом діяльності омбудсмана є прийом громадян і розгляд їх звернень. Відповідно до ст. 55 Конституції України кожний має право на звернення до Уповноваженого з метою захисту своїх прав. Статистика свідчить, що це право активно використовується громадянами України. З квітня 2018 р. по квітень 2020 р. до Уповноваженого особисто і письмово звернулися близько 170 тис. осіб [84].

Варто підкреслити демократизм процедури звернень, яке не має жодних формальних вимог, є гнучкою, відкритою, порівняно швидкою, безкоштовною, завжди спрямована на захист прав, інтересів людини й у

цьому, без сумнівів, полягають її велика гарантуюча роль і значущість. Досліджуючи основні напрями, форми реалізації повноважень омбудсмана, слід розглянути засоби його реагування на відомості про порушення прав і свобод людини. Найбільш дієвим засобом є відкриття справи про порушення прав людини і його подання до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, їх посадових осіб, службовців щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини та громадянина. Гарантуюче значення відкриття цієї справи і наступних дій полягає у забезпеченні (процесуально за встановленою нормами права процедурою) з'ясування факту порушення прав людини, органу державної влади, місцевого самоврядування, посадової особи, службовця, які повинні нести відповідальність за порушення прав і свобод, а також застосування відповідних заходів для сприяння в поновленні порушеного права.

Гарантуючу роль має проведення моніторингів за дотриманням та захистом прав і свобод людини та громадянина в Україні. Результати таких моніторингів та комплексна оцінка стану дотримання та захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні представляються у Верховній Раді України у вигляді щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні відповідно до п. 17 ст. 85 Конституції України та ст. 18 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини". Аналіз щорічних доповідей Уповноваженого свідчить про величезну і важливу роботу у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, здійсненої Уповноваженим, його апаратом, окремими підрозділами і службами. У змісті матеріалів доповідей на основі статистичних даних, даних по окремих регіонах України, динаміки, структури зайнятості населення, безробіття, заборгованості із виплати заробітної плати, виробничого травматизму за галузями виробництва, смертельного травматизму у вугільній галузі, рівня захво-

рюваності населення України всіма класами хвороб, проблем освіти, екології та іншої інформації знайшли відображення особливості і недоліки в системі забезпечення права на звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, стану законодавчого забезпечення громадянських та особистих прав, проблеми дотримання та захисту політичних прав і свобод, а також економічних та соціально-культурних прав в Україні.

Так, Уповноваженим Верховної Ради з прав людини Л. Денісова представила до Верховної Ради України щорічну доповідь за 2019 рік про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. [85].

Крім вказаних вище порушень прав і свобод, особлива увага зверталася на незахищеність журналістів. Так, протягом останніх десяти років у державі загинуло 38 співробітників ЗМІ. Масовими стали побиття, шантаж, залякування журналістів, блокування рахунків видань та видавництв, арешт співробітників ЗМІ, вилучення та викрадення накладів газет та книг, посилюється тенденція до монополізації засобів масової інформації [86].

Звернення уваги на основі всеохопного фактичного матеріалу, глибокого його аналізу і відкритої інформації органів всіх галузей державної влади, місцевого самоврядування, політичних партій, профспілок, інших суспільних формувань і громадян на стан організації і забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні, їх охорони і захисту від порушень має гарантуюче значення у щорічній доповіді. Це, у

свою чергу, є офіційним приводом і підставою усунення правопорушень, недоліків і своєрідним "стимулом" подальшого удосконалення діяльності органів державної влади, інших організацій, їх посадових осіб і службовців з метою забезпечення реалізації і захисту прав людини в Україні.

Варто зазначити ще один важливий напрям діяльності нашого омбудсмана, пов'язаний з можливістю впливати на підвищення рівня правової інформованості населення України, що передбачає здійснення Уповноваженим постійного інформування про результати своєї діяльності через друковані ЗМІ, радіо, телебачення, поширення різноманітної інформації пізнавально - правового характеру, а також роз'яснення заявникам з конкретних питань. Така інформація позитивно впливає на правову свідомість та культуру громадян, забезпечує ствердження нової системи цінностей, пов'язаних із принципами демократії, верховенством права, повагою до прав людини, гарантіями забезпечення їх реалізації і захисту від порушень.

Вдосконалення інституту омбудсмана як гарантії дотримання виконавчою владою прав людини, особливо в контексті європейського вибору України, серед теоретичних і практичних проблем забезпечення соціально - правового та політичного розвитку суспільства і держави на сучасному етапі є дуже актуальним.

Необхідність модернізації сучасної системи правових засобів захисту прав людини, вивчення європейської практики у цій сфері на прикладі інституту омбудсмана дають імпульс для продовження дискусії про подальший розвиток, удосконалення цього правозахисного органу в нашій країні, тим більше, що недостатність заходів, які здійснюються в межах наявних форм контролю, зокрема інституту омбудсмана, потребують новацій у цьому напрямі.

Омбудсман - порівняно новий інститут західних демократичних країн - розглядається як можлива альтернатива чи необхідний додатковий

елемент ненадійної державної системи, гарант прийняття правомірних рішень. Його створення і діяльність стали новим етапом у відносинах між державою і громадянином, між особами, наділеними владою, та керованими владою. Незважаючи на зростання у всьому світі критики державної діяльності, загально визнано, що омбудсман сприяє підвищенню публічної довіри до адміністрації. Тому сьогодні інститут омбудсмана справедливо вважається важливим фактором затвердження законності і правової основи в діяльності виконавчої влади, місцевого самоврядування, формою позасудового контролю. Основне призначення інституту омбудсмана - використання його як інструмента захисту прав людини і громадянина, що відрізняється від судової, прокурорської, адміністративної та інших форм контролю та нагляду. Тому разом із традиційними розділами у багатьох конституціях демократичних країн є розділи, присвячені спеціальним органам захисту прав і свобод громадян — інституту омбудсмана у його різноманітних формах. . Європейський вибір країни в зв'язку з цим - це одночасний рух до основ реальної демократії, верховенства права, забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини, з використанням інституту омбудсмана, зокрема. [87]

Конституція України, як вже зазначалося, встановила інститут омбудсмана та визначила, що призначення цієї посадової особи належить до повноважень Верховної Ради п. 17 ст. 85. Верховна Рада має також право заслуховувати його щорічні доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні.

У Конституції України недостатньо регламентовані, на нашу думку, права і обов'язки омбудсмана. Так, у ст. 101 Основного закону декларується, що парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Такий підхід до конституційного регулювання діяльності омбудсмана не повною мірою

відображає досвід і практику закріплення його у конституціях європейських держав. Так, Конституція Австрії містить відповідний розділ "Народний правозахист", де в 10 статтях регламентуються право кожної особи звертатися до Колегії народного правозахисту, обов'язки федерації, земель і общин у відносинах із цією інституцією та інші питання, які потребують закріплення на конституційному рівні. У конституціях Іспанії (ст. 54), Португальської Республіки (ст. 23), Фінляндії (параграф 49), Швеції (розділ XII, параграф 6), а також інших країн Європейського Союзу найширше регламентуються компетенція, функції, форми і методи, які поєднують владні начала і демократичність у діяльності омбудсмана. Закріплення таких начал у нормах Основного закону України значною мірою відповідало б соціальній цінності і значущості цього конституційно-правового інституту, а також європейським стандартам у системі суб'єктів контролю і захисту прав людини. Гарантії інституту омбудсмана - це гарантії прав і свобод людини, що передбачає необхідність конституційного рівня їх закріплення.[88].

Найпоширенішою формою реагування при виявленні порушень законності прав громадян Європейського Союзу є подання. Ця форма використовується омбудсманом для внесення до парламенту й уряду пропозицій щодо усунення недоліків у законодавстві і його удосконалення, тобто він наділений правом законодавчої ініціативи. Наприклад, у Франції в основі прийняття таких нормативних актів, як закон "Про заходи, спрямовані на покращення відносин між органами управління і громадськістю" 1978 р. і закон "Про мотивацію адміністративних актів" 1979 р., лежали законодавчі пропозиції посередника [89].

Омбудсман може подавати свої пропозиції про оновлення існуючих законів і підзаконних актів. Важливим його завданням є внесення пропозицій щодо виправлення законодавства відповідно до вимог права. На практиці можливі різні інтерпретації закону; функція омбудсмана

полягає у тлумаченні закону на користь громадянина, сприянні створенню такої нормативної бази, яка б слугувала на благо громадянина. Закордонний досвід показує, що більше половини направлених пропозицій знаходять позитивний відгук. Отже, інститут омбудсмана слід вважати не тільки парламентським уповноваженим для контакту громадян із владою, а й інститутом реформування цієї влади.

На жаль, Конституція України не наділила Уповноваженого правом законодавчої ініціативи. Разом з тим, йому потрібно було б надати можливість здійснювати вплив на правотворчість, ініціювати реформи у сфері прав людини. Важливою функцією його діяльності має стати не тільки аналіз і вияв тенденцій, проблем у різноманітних сферах, де найчастіше зустрічаються порушення прав громадянина, а й право вносити на основі цих даних пропозицію до Верховної Ради України про зміну законів чи прийняття нових законодавчих актів. У зв'язку з цим було б актуальним у процесі нинішніх реформ обговорити і внести відповідні поправки в Конституцію України, щодо розширення кола суб'єктів права законодавчої ініціативи, що значно підсилило б позиції Уповноваженого з прав людини в Україні. Розширені повноваження дають можливість українському омбудсману не тільки здійснювати правозахисну і контролюючу діяльність у галузі прав людини, а й за її результатами впливати на процес вдосконалення законодавства і дотримання міжнародних стандартів з прав людини, щоб своєчасно усунути і припинити порушення прав людини, а порушені права відновити.

Аналізуючи найбільш проблемні питання у сфері прав людини, з якими громадяни звертаються до Уповноваженого, слід зазначити, що 50 % всіх звернень стосуються порушень громадянських прав, насамперед права на судовий захист.

Порівняно з 2015 р., у 2019 р. втричі зросла кількість звернень з приводу дотримання особистих конституційних прав громадян, зокрема

стосовно порушень права на повагу до гідності, честі, застосування заборонених методів ведення слідства, тортур та іншого нелюдського поводження і покарання, тобто прав і свобод у сфері діяльності органів Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції та їх органів на місцях, а також судами загальної юрисдикції, передусім щодо судового зволікання. А. Мінюков підкреслює, що більшість скарг до Уповноваженого стосувалися діяльності правоохоронних органів [90].

На нашу думку, що функції спеціального Уповноваженого могли б зосереджуватися на такому важливому об'єкті захисної діяльності, як сфера правоохоронної діяльності, сфера юстиції. Саме він повинен реалізувати, як показує практика, недостатньо розвинені контрольно - наглядові функції парламенту, уряду і всієї адміністрації захисту прав і свобод в аналізованих сферах.

Порівняння основних позицій українського законодавства з моделями інституту омбудсмана країн Європейського Союзу показує, що загалом норми нашого законодавства відповідають світовій практиці правового закріплення принципів його діяльності щодо захисту прав і свобод людини та громадянина.

Разом з тим, актуальними залишаються проблеми щодо оновлення нормативно-правової бази інституту Уповноваженого, зокрема прийняття відповідних поправок до Основного закону, інших законодавчих актів про зростання його статусу, функціонального напрямку діяльності, гарантій незалежності до конституційного рівня закріплення.

Європейський вибір України зумовлює необхідність приведення головних концептуальних принципів регулювання відносин між владою та людиною у відповідність до європейських стандартів суспільного життя, стабільності, демократичного розвитку.

Існування судової влади поряд із законодавчою та виконавчою є обов'язковою ознакою демократичної держави. Відокремлення судової

гілки влади від інших державно-владних структур свідчить про серйозне просування держави до реалізації принципу верховенства права, закріплення в ньому ідеї свободи та справедливості [91].

Основне призначення судової влади - охорона суспільства як від будь-яких посягань з боку громадян, так і від неправомірних дій самої держави, її органів та посадових осіб.

С. Франковський, Р. Гольдман та Л. Леонтовська підкреслюють, що "одним з важливих завдань Суду є створення могутнього захисного бастиону проти порушення владою конституційних гарантій, що дають кожному громадянину нашого вільного суспільства з упевненістю очікувати дотримання природженого почуття і значення" [92].

Судова влада відповідно до теорії і практики розподілу влади є самостійною, незалежною сферою публічної влади і становить сукупність правових приписів щодо здійснення правосуддя, тлумачення норм права з відповідними контрольними повноваженнями спеціально уповноважених органів - судів. Атрибутами судової влади є широкі юрисдикційні повноваження, насамперед правовий статус судів як особливих органів державної влади і власне виконання владних суддівських повноважень [93].

Судовий захист прав і свобод людини та громадянина слід розглядати як вид державного захисту, який держава бере на себе відповідно до ч. 2 ст. 55 Конституції України. Право на судовий захист передбачає і конкретні гарантії ефективного поновлення у правах шляхом здійснення правосуддя.

Правосуддя - це державна діяльність, яку проводить суд шляхом розгляду і вирішення у судових засіданнях в особливій, встановленій законом процесуальній формі цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справ [94].

На думку деяких вчених, гарантуючий вплив правосуддя у системі забезпечення прав і свобод громадян постійно зростає. Так, за даними соціально - правових досліджень в Україні кожного року суд має найкращий рейтинг серед інших інститутів (засобів масової інформації, державних адміністрацій, зокрема адміністрації Президента, прокуратури), найвищу загальну довіру і найнижчу недовіру [95].

Про зростаючу роль судового захисту прав говорить і перевага цієї форми перед розв'язанням спорів в адміністративному порядку. Про це свідчить практика розгляду звернень за останні п'ять - сім років. З 2013 р. громадяни почали більше ніж у п'ять разів частіше звертатися з приводу захисту до суду, що свідчить про неухильне зростання їх довіри до судової влади. На високий гарантуючий рівень діяльності судів України із забезпечення прав людини вказує В. Маляренко, зазначаючи, що в Україні все більше довіряють судам, про що свідчить зростання якості судових справ, зокрема з приводу дій та бездіяльності державних органів [96].

Гарантуюча роль суду в сфері захисту прав і свобод громадян складається з різних елементів. При дослідженні проблеми стосовно судового захисту прав людини та його ролі у розв'язанні конфліктів між людиною і державою В. Шишкін, спираючись на аналіз наукових досліджень з цієї проблематики, об'єднує елементи сфери захисту прав і свобод громадян у дві групи:

- 1) процесуальні засоби і гарантії прав людини на стадіях звернення до суду, судового розгляду справ, ролі судових інститутів у суспільстві та їх незалежності від впливу органів виконавчої і законодавчої влади під час ухвалення судових рішень;

- 2) засоби, пов'язані з питаннями структурної організації судової системи. Йдеться про те, наскільки устрій судової системи в державі пов'язаний з питаннями забезпечення захисту прав людини і наскільки цей

захист опосередкований організаційною формою устрою судової системи в країні [97].

Таким чином на нашу думку, такий підхід до проблеми дослідження судового захисту прав і свобод громадян в Україні є найбільш повним і значущим.

Висновки до 2 розділу

З'ясовано. Адміністративно - правові норми надають можливість реалізації прав і свобод людини і громадянина, визначають забезпечення застосування, використання і виконання норм конституційного права, встановлюють права й обов'язки в організаційній сфері їх реалізації, дають можливість забезпечити право та виконати обов'язок.

Визначено, що адміністративно - правове забезпечення передбачає насамперед регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають у процесі та для реалізації прав і свобод людини та громадянина, вплив на них з допомогою передбачених у законодавстві елементів.

Досліджено. Механізм адміністративно - правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина представляє систему засобів, які є складовою впливу елементів цієї галузі права на суспільні відносини та встановлені її нормами гарантії реалізації цих прав (поновлення в органах виконавчої влади та суду, захист за допомогою адміністративної відповідальності та прокурорського нагляду).

Доведено. Система адміністративно - правових засобів забезпечення і захисту прав громадян пізнається через їх класифікацію, побудовану на науково обґрунтованих, реально виправданих критеріях.

Розглядаючи систему та зміст гарантій прав та свобод людини і громадянина визначено, що охорона цих прав у цьому розумінні, включає створення та підтримку всього порядку забезпечення прав та інтересів особистості, зокрема всю систему чинних норм і всю засновану на них

діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування з правового регулювання статусу громадянина України.

ВИСНОВКИ

Дослідження механізму адміністративно - правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також його елементів дає змогу зробити наступні висновки.

Для досягнення мети щодо реалізації і захисту прав і свобод людини та громадянина у сфері державного управління, виконавчої влади необхідно створити цілісний механізм адміністративно-правового їх забезпечення.

З'ясовано, що особливостями адміністративно-правового статусу громадян України є те, що по-перше, адміністративно-правовий статус громадянина є частиною юридичних зв'язків і відносин суб'єктів в рамках загального правового статусу громадян України; по-друге, на відміну від загального правового статусу відносини і зв'язки між суб'єктами, обмежені адміністративно-правовим регулюванням.

Доведено. У сфері адміністративно-правового регулювання за ступенем сприяння органів виконавчої влади і інших суб'єктів відносин права і свободи людини та громадянина класифікуються на: 1) права і свободи, що безпосередньо реалізуються громадянами та іншими фізичними особами; 2) права і свободи, що реалізуються за сприянням органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; 3) права і свободи, що гарантуються адміністративно - правовим захистом органів держави; 4) права і свободи, що реалізуються за сприянням громадських організацій.

Підтверджено, що механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина становить систему засобів, які є елементами впливу цієї галузі права на суспільні відносини та встановлені її нормами гарантії реалізації цих прав.

Визначено. Складовою адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина є регулювання за допомогою норм

цієї галузі права суспільних відносин управлінського характеру, де фізичні особи реалізують свої права, і, що найважливіше, створення умов для надання громадянам державних управлінських та соціальних послуг, у результаті отримання яких ці права реалізуються.

Досліджено, що важливе місце для забезпечення прав і свобод людини та громадянина в механізмі їх адміністративно - правового забезпечення має встановлення за допомогою норм цієї галузі права обов'язків органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб, які співвідносяться з відповідними правами і свободами, на дають можливість їх реалізації.

До змісту адміністративно - правового забезпечення прав і свобод людини й громадянина його складовою входять гарантії їх реалізації, під якими розуміються встановлені законом засоби, що охороняють і захищають права громадян, припиняють та усувають порушення, надають можливості щодо їх поновлення.

Підкреслено. Належна гарантованість прав і свобод людини та громадянина характеризується наявністю в державі ефективного правосуддя. Механізм адміністративно - правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина включає передовсім адміністративне правосуддя.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Философская энциклопедия. - Т. 1 / Глав. ред. Ф.В. Константинов. - М., 1990. - 504 с.
2. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. - К.: Юрінком Інтер, 1999. - 733 с.
3. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. акад. С.В. Ківалова. - О.: Юрид. літ., 2007. - 894 с.
4. Овсянко Д.М. Административное право: Учеб. пособие. - 3-е изд., перераб. и доп. - Юристь, 2005.- 468 с.
5. Грибанова М. Л. Зміст поняття адміністративно-правового статусу громадянина // Держава і право: 36. Наук, праць. - К.: Вид. дім "Юридична книга", 2010. - Вип. 11. - 280 с.
6. Кодекс торговельного мореплавства України від 23 травня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України, 1995, № 47-52 ст. 349
7. Тодика Ю.М. Конституційно-правовий статус іноземців і біженців в Україні. - Х.: Факт, 2008. - 102 с.
8. "Основи законодавства України про охорону здоров'я" Закон України від 19 листопада 1992 р. зі змін, і доп. // Відомості Верховної Ради України. - 1993. - №4. - Ст. 19.
9. "Про вищу освіту" Закон України від 01 червня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. - 2014.- № 37-38. - Ст. 2004
10. Бояринцева М. А. Зміст адміністративно-правового статусу громадян України // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Вид. дім "Ін Юре", 2002. - 668 с.
11. "Про освіту" Закон України від 05 вересня 2017 р. // Відомості Верховної Ради України, - 2017 № 38-39 Ст. 380
12. Ямпольська Ц. А. Суб'єкти адміністративного права. М., 2007. - 795 с.

13. "Про державну службу" Закон України від 10 грудня 2015р. // Відомості Верховної Ради України. - 2016.- № 4.- Ст. 43.
14. Мальков В.В. Административное законодательство о правах и обязанностях граждан. - Знание, 1998. -79 с.
15. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. /Упоряд.: М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. - К.: А.С.К., 2001. - 304 с.
16. "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" Закон України від 1 грудня 1994 р. //Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 52. - Ст. 455.
17. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: Посібник. - К.; Ірпінь, 2008. - 52 с.
18. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в обществе. - М.: Госюриздат, 1955. - 176 с.
19. Бахрах Д.Н. Административное право: Учеб. для вузов. - М.: БЕК, 1996. - 368 с.
20. "Про звернення громадян" Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.
21. Ромовська Р. Цивільна дієздатність громадянина (фізичної особи). // Право України. - 1995. - № 2. - С . 24-26.
22. Кодекс України про адміністративні правопорушення. - К.: Атіка, 2002. - 190 с.
23. Журавский А.Г. Административная ответственность в сфере предпринимательских отношений. Вопросы теории и практики. - Х.: ООО "Одиссей", 2000. - 224 с.
24. Бахрах Д. Н. Административное право: Учеб. для вузов. - Изд. группа "НОРМА-ИНФРА", 2000.- 624 с.
25. Тугаринов В. П. Личность и общество. - Мысль, 1995. - 191 с.
26. Черменина А. П. Проблема ответственности в современной буржуазной этике //Вопр. философии. - 1965. - № 2. - С. 85- 88.

27. Права человека в истории человечества и в современном мире: Материалы конф., 1998 г. /Редкол. Е.А. Лукашева (отв. ред.) и др. - ИГПАН, 1999. - 146 с.
28. Права человека. Преподавание и изучение прав человека: Пособие /Издание Центра по правам человека ООН. - Нью-Йорк, 2012. - 150 с.
29. Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1990.- №31. -Ст. 429.
30. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - №38. - Ст. 502.
31. Конституція України (із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-ІУ). - К.: Атіка, 2006. - 64 с.
32. Алексеев С. С. Философия права. - М.: НОРМА, 1998.- 336 с.
33. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права.- СПб., 1910. - 590 с.
34. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). - М.: СПАРК, 1995.- 556 с.
35. Патюлин В. А. Субъективные права граждан: основные черты, стадии, гарантии реализации //Государство и право. - 1971. - № 6. - С. 24-27.
36. Вильнянский С. И. Лекции по советскому гражданскому праву. - Ч. 1. -Х., 1958. - 339 с.
37. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. - Госюриздат, 1961. - 381 с.
38. "Про охорону дитинства" Закон України від 26 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України.- 2001. - № 30. - Ст. 142.
39. "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" Закон України від 22 червня 2000 р. //Офіц. вісн. України. - 2000. - № 30. - Ст. 1248.

40. Указ Президента України "Про заходи щодо забезпечення конституційних прав громадян на звернення" від 19 березня 1997 р. // Офіц. вісн. України. - 1997.- №46.- Ст. 25.
41. Мальков В. В. Законодательство о жалобах и заявлениях. - М.: Изд-во МГУ, 1997. - 108 с.
42. Строгович М. С. Основные вопросы понятия законности. - М., 1966. - 252 с.
43. Административное право: Учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция" /Ю. М. Козлов, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов; Л. Л. Попов (ред.); Юристь, 2002. - 967 с.
44. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. - К.: Вентурі, 1996. - 208 с.
45. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Административное право Украины. Общая часть: Учеб. пособие. - Х.: ООО Одиссей", 1999.- 224 с.
46. Тищенко Н. М. Гражданин в административном процессе. - Х.: Право, 1998. - 186 с.
47. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. - Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972. - 292 с.
48. Юридична енциклопедія. - Т. 2.: - К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М.П. Бажана, 1999.- 741с.
49. Вівчаренко О. Проблеми гарантій охорони права власності на землю в Україні // Право України. - 2003.- №12. - С. 88-93.
50. Юридична енциклопедія/ Ю. С. Шемшученко (ред.) та ін.; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. - Т. 1: А - Г. - К.: Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М.П. Бажана, 1998. - 669 с.
51. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в государстве. - Юрид. лит., 1966. - 187с.

52. Горшенев В. А. Способы и организационные формы правового регулирования. - М.: Юрид. лит., 1972. - 256 с.
53. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права. - К., 2010. - 207 с.
54. Голосниченко И.П. Предупреждение корыстных правонарушений средствами административно - правового воздействия: актуальные проблемы теории и практики: К.: Ин-т держави та права АН УССР, 1991. - 46 арк.
55. Веремеенко И. И. Механизм административно - правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. - М., 1981. - 350 с.
56. Юсупов В. Л. Теория административного права. - Юрид. лит., 1985. - 160 с.
57. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник /Ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). - Т. 1: Заг. частина. - К.: Юрид. думка, 2004. - 583 с.
58. Кодекс адміністративного судочинства //Відомості Верховної Ради України, 2005 № 35-36, № 37 Ст. 446
59. "Про прокуратуру" Закон України від 14 жовтня 2014 р. //Відомості Верховної Ради України. - 2015. - №2-3. - Ст. 12.
60. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В. Б. Авер'янова; О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк. - К.: Вид. дім "Ін Юре", 2002. - 668 с.
61. Авер'янов В. Б. Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування /Збір. наук. праць /За матеріалами Другої національної науково-теоретичної конференції (Суми, 25 - 27 травня 2010 р.) - Суми, 2010.- 282 с.
62. Салищева Н. Г. Административный процесс - Юрид. лит., 1994. - 158 с.

63. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция. - М.: Наука, 1999. - 164 с.
64. Столмаков А.И. Административно-правовые и судебные методы охраны субъективных прав граждан: - М., 1991. - 265 с.
65. Недбайло П.Е. Введение в общую теорию государства и права / Предмет, система и функции науки: Учеб. пособие. - К.: Вища шк., 1991. - 160 с.
66. Козлов Ю. М. Административное право: Учебник. - Юристъ, 2009. - 320 с.
67. Самощенко И. С. Загальні положення додержання законів - Знання, 2007. - 47 с.
68. Концепція адміністративної реформи в Україні // Державна комісія з проведення в Україні адмін. реформи. - К., 2008. - 61 с.
69. Басай В. Д. Судові та правоохоронні органи України: Підручник. - Вид. поліграф, тов. "Вік", 2011. - 631с.
70. Теорія держави і права. Проблеми держави і права: Навч. посіб. / Авт.- упоряд М.В. Кравчук. - 3-тє вид., змінєне і доп. - Т.: Карт-бланш, 2002. - 247 с.
71. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Факт, 2003. - 384 с.
72. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес: Навч. посіб. /За заг. ред. докт. юрид. наук проф. І.П. Голосніченко. - К.: ГАН, 2003.- 251с.
73. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: Монография. - М.: Проспект, 1999. - 200 с.
74. Алексеев С. С. Теория права. - 2-е изд. - М.: БЕК, 1995. - 320 с.
75. Алексеев С. С. Право: Азбука, теория, философия: опыт комплексного исследования. - М.: Статут, 1999.- 711с

76. Мордовець А. С. Гарантії прав особи: поняття та класифікація //Теорія держави та права: Курс лекцій. 2 вид. Юрист, 2008 - 728 с.
77. Рабінович П. М. Права людини та громадянина у Конституції України. Акад. Правових наук України, - Х., Право. 2007. - 63 с.
78. Волоинка К. Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики. Нац. педагогічний ін-т ім. М.П. Драгоманова. К.: 2000. - 177 арк.
79. Бурчак Ф. Г. Президент України. //НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. - К.: Ін Юре, 2007. - 24 с.
80. Тодика Ю. М., Яворський В. Д. Президент України: конституційно - правовий статус //Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. - Х.: Факт, 2004. -256 с.
81. “Питання забезпечення діяльності Президента України” Указ Президента України від 20 червня 2019 р. № 417/2019
82. “Про Уповноваженого Верховної Ради України” Закон України від 22 грудня 1997 р. //Відомості Верховної Ради України, - 1998. - № 20 Ст. 99
83. Закоморна К. О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Х.: 2010. - 215 арк.
84. Порушено право одного - страждають всі //Голос України. - 2008. - 19 квітня
85. Денісова Л. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина. Доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини - К.: 2019. - 207 с.
86. Виступ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у Верховній Раді України з щорічною доповіддю про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина. В Україні. //Голос України. - 2020

87. Порівняльне конституційне право. //Модульний курс В.М. Кириченко, О. М. Куракін К.: - 2018 с. 252
88. Конституції держав Європейського Союзу. К.: Довіра. - 2016. - 729 с..
89. Колесова Н. С. Несудові форми забезпечення прав і свобод громадян у Франції. М.: 2004. - 177 с.
90. Мінюков А. Система органів державної влади, що забезпечують конституційні права і свободи людини і громадянина: їх повноваження. //Право України. - 2002. - №4 - С. 61-65
91. Безнасюк А. С., Рустамов Х, У. Судова влада. ЮНІТІ - ДАНА: Закон і право. 2002. - 455 с.
92. Франковський С., Гольдман Р., Леонтовська Л. Верховний Суд США “Про громадянські права і свободи”. - Польща: Бега 2008. - 254 с.
93. Стефанюк В. С., Верховний суд, судова влада і правосуддя в Україні //Вісн. Верховного Суду України. - 2011. - 3 3 - С.3-7
94. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Навч. посіб. //В. Г. Білоус, С. Е. Демський, та ін.: Нац. акад. внутр. справ України - К., Юрінком Інтер, 2000. - 320 с.
95. Стефанюк В. С. Правозахисна діяльність суддів України //Право України. -2010. № 5. - С.18-22
96. Стефанюк В. С. Судова влада, як основна юридична гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина України //Право України. - 2011. № 7. - С.15-18
97. Шишкін В. Організація судоустрою в світлі вимог ст.6 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини //Право України. -2000. № 9. - С.21-23