

О. Л. Стасюккандидат юридичних наук,
здобувачДержавного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто існуючу систему суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держави. Встановлено коло таких суб'єктів та розкрито сутність їх діяльності. Констатовано, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держави є занадто складною та розгалуженою. Запропоновано суб'єктів, уповноважених забезпечити захист прав та свобод людини і громадянина, поділяти на національні правозахисні та міжнародні правозахисні інституції, а також сформульовано пропозиції для підвищення ефективності їх функціонування.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, система, суб'єкти, правозахисна функція, права та свободи людини і громадянина.

Постановка проблеми. Важливе місце серед складових правозахисної функції Української держави посідає її адміністративно-правове забезпечення. Його специфіка обумовлюється особливим характером взаємовідносин приватних осіб із компетентними правозахисними інституціями та порядком організації діяльності і взаємодії останніх щодо забезпечення захисту прав та свобод індивіда. Найважливішим елементом адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції є відповідна система суб'єктів, яка є не визначеною та не упорядкованою у чинному законодавстві України. Тому визначення кола таких суб'єктів сприятиме пошуку механізму щодо вдосконалення їхньої діяльності та ефективної реалізації правозахисної функції нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням адміністративно-правового забезпечення захисту прав та свобод людини і громадянина приділяли увагу такі науковці, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, В. В. Башкатова, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, І. П. Голосніченко, І. О. Ієрусалімова, Т. Г. Корж-Ікаєва, С. В. Петков, Є. Ю. Соболев та ін. Зазначені вчені досліджували загальнотеоретичні засади адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини; діяльність органів публічної адміністрації у цій сфері; окремі напрями адміністративно-правового забезпечення прав і

свобод громадян, неповнолітніх, інвалідів, іноземців, біженців тощо. Однак питання функціонування системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції до цього часу не є досконало вивченими, що й зумовлює актуальність їх детального дослідження.

У зв'язку з цим **метою** статті є визначення наявної системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держави, розкриття сутності діяльності правозахисних інституцій та надання пропозицій для підвищення ефективності їх функціонування.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції, передусім, необхідно з'ясувати зміст категорій «система» та «адміністративно-правове забезпечення», що сприятиме комплексному визначенню кола інституцій, уповноважених забезпечити захист прав та свобод людини і громадянина.

В юридичній енциклопедії під поняттям «система» розуміється множина (сукупність) взаємопов'язаних елементів (частин), що взаємодіє з середовищем, як єдине ціле [1, с. 232]. В адміністративному праві дефініція «система» трактується як сукупність суб'єктів, що розглядаються як єдине ціле [2, с. 44]. У наукових

джерелах виокремлено також характерні ознаки системи: є цілісною категорією, що уособлює функціонування її складових; передбачає взаємозалежність складових між собою, при цьому розташування елементів виключає інстанційну структурованість; відсутність одного з елементів унеможлиблює розгляд системи у цілому; єдина цільова спрямованість як окремих елементів, так і системи у цілому, яка полягає у дотриманні імперативних приписів у визначеній сфері правовідносин [3, с. 78]. Отже, система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції – це цілісна будова, створена зі взаємопов'язаних суб'єктів для цілеспрямованої діяльності щодо захисту прав та свобод людини і громадянина.

Для з'ясування системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції істотною також є категорія «адміністративно-правове забезпечення». У загальноприйнятому сенсі під забезпеченням мається на увазі надання (постачання) чогось або кимсь у достатній кількості; створення повного і достатнього комплексу умов, необхідних для здійснення чого б то не було; надання гарантій [4, с. 124]. У свою чергу суть адміністративно-правового забезпечення полягає у системі заходів та засобів адміністративно-правового характеру, які застосовуються державою, та вплив яких безпосередньо направлений на упорядкування суспільних правовідносин фізичних та юридичних осіб, забезпечення їх прав, свобод і законних інтересів, а також охорону, захист й відновлення їх, з метою створення правопорядку [5, с. 22].

Адміністративно-правове забезпечення реалізації правозахисної функції держави покладено на різного роду суб'єктів. З метою встановлення кола таких суб'єктів та їх ролі у захисті прав та свобод людини і громадянина необхідно розглянути положення чинного законодавства України.

Центральне місце серед суб'єктів, покликаних гарантувати права та свободи людини і громадянина, належить Президентові України, який згідно з ч. 2 ст. 106 Конституції України виступає гарантом додержання прав і свобод індивіда у нашій державі [6]. Крім цього, в Адміністрації Президента України функціонують такі правозахисні інституції як Уповноважений Президента України з прав дитини [7] та Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю [8], які забезпечують здійс-

нення Президентом України повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав означених осіб.

Серед вищих органів державної влади, які є суб'єктами адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держави, особливе місце посідає Верховна Рада України. З-поміж повноважень вітчизняного парламенту, визначених у ст. 85 Конституції України, у частині адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держави, насамперед, слід виділити такі: прийняття законів; здійснення парламентського контролю за діяльністю публічних суб'єктів; призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, заслуховування його щорічних доповідей про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні [6]. Одним із напрямів діяльності законодавчого органу України – робота народних депутатів у комітетах. На виконання положень Закону України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР «Про комітети Верховної Ради України» [9] та на підставі Постанови Верховної Ради України від 4 грудня 2014 року № 22-VIII «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» [10] серед комітетів парламенту сформований і діє Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, предметами відання якого є питання, пов'язані із захистом прав та свобод людини і громадянина як на національному, так і міжнародному рівні.

У адміністративно-правовому забезпеченні реалізації правозахисної функції держави важливу роль відіграє Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, діяльність якого спрямована на створення умов для спільного функціонування держави та громадянського суспільства, а також допомоги будь-якій людині, яка була обмежена у своїх правах. Згідно зі ст. 101 Конституції України та Закону України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» омбудсмен здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина, метою якого є: захист прав та свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав та свобод людини і громадянина різ-

номанітними суб'єктами; запобігання порушенням прав та свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права та свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва у галузі захисту прав та свобод людини і громадянина; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу [11].

Відповідно до ст. 116 Конституції України та ст. 2 Закону України від 27 лютого 2014 року № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України» [12] вживає заходів щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості і вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України. Центральні органи виконавчої влади [13] відповідно до своїх повноважень та у залежності від сфери діяльності також забезпечують реалізацію правозахисної функції держави. Серед центральних органів виконавчої влади особлива роль відводиться Міністерству юстиції України, одним із пріоритетних завдань якого є забезпечення формування та реалізації державної правової політики [14]. При Мін'юсті функціонує інститут Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, на який покладено повноваження щодо забезпечення представництва України в Європейському суді з прав людини під час розгляду справ про порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також інформування Комітету міністрів Ради Європи про хід виконання рішень Суду [15].

Реалізацію правозахисної функції держави певним чином забезпечують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 119 Конституції України [6] та ст. 2 Закону України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації» [16] одним з основних завдань місцевих державних адміністрацій у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці є законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян. Перелік повноважень у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян наведений у ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»

[16]. Повноваження аналогічного характеру, передбачені у ст. ст. 38 та 381 Закону України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування в Україні» [17], властиві і органам місцевого самоврядування.

До системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держави належать правоохоронні органи, серед яких особливу роль відіграють прокуратура, Національна поліція, служба безпеки. У ст. 1 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII «Про прокуратуру» зазначено, що прокуратура України становить єдину систему, яка у порядку, передбаченому цим Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [18]. Згідно зі ст. 2 Закону України від 2 липня 2015 року № 580-VIII «Про Національну поліцію» одним із завдань Національної поліції є забезпечення публічної безпеки і порядку [19]. Відповідно до ст. 2 Закону України від 25 березня 1992 року № 2220-XII «Про Службу безпеки України» на Службу безпеки України покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб [20].

Найважливішою ланкою у захисті прав та свобод людини і громадянина є органи судової влади. Відповідно до ст. 55 Конституції України права та свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження у суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом [6].

Невіддільним суб'єктом участі у процесі реалізації правозахисної функції держави виступають різноманітні інституції громадянського суспільства, що здійснюють діяльність на підставі статуту та Закону України «Про громадські об'єднання» [21]. В Україні існує значна кількість недержаних правозахисних організацій, які, як правило, працюють у таких напрямках: захист прав та свобод людини і громадянина;

поширення інформації про права людини; правове виховання; громадські розслідування фактів порушень прав людини органами публічної влади; аналіз стану з правами людини. У системі недержавних суб'єктів реалізації правозахисної функції держави слід також виділяти і такі інститути як адвокатура [22], нотаріат [23], аудитор [24] тощо, які покликані забезпечити захист прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина у залежності від напрямів своєї діяльності.

У випадку використання всіх національних засобів юридичного захисту своїх прав і свобод особа може звернутися до міжнародних судових установ чи до органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [6]. Такі міжнародні правозахисні інституції діють з метою здійснення міжнародних стандартів прав і свобод людини чи їх відновлення у випадку порушення. До них відносяться: Організація Об'єднаних Націй (Верховний комісар ООН з прав людини, Рада ООН з прав людини, Конвенційні органи ООН, інші агенції ООН); Рада Європи (Комісар Ради Європи з прав людини, Європейський суд з прав людини, Європейський комітет із соціальних прав, Європейський комітет проти тортур, Консультативний комітет Рамкової конвенції із захисту прав національних меншин та ін.); Організація з безпеки і співробітництва у Європі (Бюро демократичних інституцій і прав людини, Верховний комісар ОБСЄ з національних меншин). Означені інститути також є суб'єктами адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні.

Висновки і пропозиції. Суб'єктами адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні є різноманітні компетентні інституції. Зважаючи на їх значну кількість, на наш погляд, систему таких суб'єктів доцільно поділити на дві групи: національні правозахисні інституції та міжнародні правозахисні інституції. При цьому серед національних правозахисних інституцій слід виділяти публічні інституції (наприклад, Президент України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи виконавчої влади, органи судової влади тощо) та приватні інституції (наприклад, недержавні правозахисні організації, адвокатура, нотаріат тощо).

Наразі слід констатувати, що система суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держа-

ви є занадто складною та розгалуженою, що не сприяє ефективній цілеспрямованій діяльності щодо захисту прав та свобод людини і громадянина. Компетентні правозахисні суб'єкти діють розрізнено, не узгоджено, без належної координації та взаємодії між собою. Для усунення наявних проблем у напрямку адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держави необхідно розробити та прийняти окремий законодавчий акт щодо правозахисної системи загалом, так і специфіки функціонування її суб'єктів, зокрема.

Список використаної літератури:

1. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 5: П – С. – 736 с.
2. Шкарупа В. К. Адміністративне право : [навч. посіб.] / В. К. Шкарупа, М. В. Коваль., О. П. Савчук., Л. П. Самофалов., М. О. Мацелик. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2005. – 248 с.
3. Коротких А. Ю. Система суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні та перспективи її розвитку / А. Ю. Коротких // Публічне право. – 2013. – № 3(11). – С. 77–84.
4. Дручек О. М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України / О. М. Дручек // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 123–128.
5. Колесников Д. В. Адміністративно-правове регулювання у системі державного управління в умовах демократизації публічних систем : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. В. Колесников ; Класичний приватний університет. – З., 2016. – 207 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини : Указ Президента України від 11 серпня 2011 року № 811/2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.
8. Питання Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю : Указ Президента України від 1 грудня 2014 року № 902/2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/902/2014>.
9. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
10. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання : постанова Верховної Ради України

- від 4 грудня 2014 року № 22-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 10.
11. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 року № 776/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.
 12. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.
 13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п>.
 14. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 року № 228. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п>.
 15. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» : постанова Кабінету Міністрів України від 31 травня 2006 року № 784. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/784-2006-п>.
 16. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
 17. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
 18. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
 19. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
 20. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2220-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
 21. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
 22. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 27. – Ст. 282.
 23. Про нотаріат : Закон України від 2 вересня 1993 року № 3425-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 39. – Ст. 383.
 24. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22 квітня 1993 року № 3125-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 244.

Стасюк А. Л. Система субъектов административно-правового обеспечения реализации правозащитной функции в Украине

В статье рассмотрена существующая система субъектов административно-правового обеспечения реализации правозащитной функции государства. Установлен круг таких субъектов и раскрыта сущность их деятельности. Констатировано, что система субъектов административно-правового обеспечения реализации правозащитной функции государства является сложной и разветвленной. Предложено субъектов, уполномоченные обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина, делить на национальные правозащитные и международные правозащитные институты, а также сформулированы предложения по повышению эффективности их функционирования.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, система, субъекты, правозащитная функция, права и свободы человека и гражданина.

Stasiuk O. L. The system of subjects of administrative and legal support for the implementation of the human rights function in Ukraine

The article deals with the existing system of subjects of administrative and legal support for the implementation of the human rights protection function of the state. The circle of such entities is established and the essence of their activity is disclosed. It was stated that the system of subjects of administrative and legal provision of realization of the human rights protection function of the state is too complex and ramified. Subjects that are authorized to ensure the protection of human and civil rights and freedoms are proposed, to divide national human rights institutions and international human rights protection institutions, as well as formulate proposals to improve the efficiency of their functioning.

Key words: administrative-legal support, system, subjects, human rights function, rights and freedoms of man and citizen.