


УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.3.15>


**Анатолій Трохимович Комзюк,**

доктор юридичних наук, професор,  
заслужений діяч науки і техніки України,  
Харківський національний університет внутрішніх справ,  
кафедра адміністративного права та процесу (професор);

 <https://orcid.org/0000-0002-7377-9241>;

**Євгенія Анатоліївна Липій,**

кандидат юридичних наук,  
Полтавська державна аграрна академія,  
кафедра підприємництва і права (доцент);

 <https://orcid.org/0000-0001-9952-83X>

---

**ВІДНОСИНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ  
ТА ГРОМАДЯНИНА ЯК СКЛАДОВА ПРЕДМЕТА  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

---

*Проаналізовано відносини, що виникають у діяльності публічної адміністрації з приводу забезпечення прав і свобод людини та громадянина, які визнаються пріоритетною складовою предмета адміністративно-правового регулювання. Визначено сутність поняття «забезпечення» і його елементи, якими розуміються визнання та врегулювання з належною повнотою цих прав і свобод, надання реальної можливості користуватися ними, сприяння реалізації (позитивне гарантування), охорона та захист від порушень, поновлення в разі їх допущення та відповідальність держави за них. Зроблено висновки про доцільність врахування відносин щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина і його елементів, зокрема охорони та захисту в побудові системи адміністративного права.*

**Ключові слова:** предмет адміністративного права, права і свободи людини та громадянина, забезпечення, гарантії, охорона, захист.

*Оригінальна стаття*

**Постановка проблеми**

Розвиток адміністративного права як фундаментальної галузі українського права пройшов чимало етапів, які відзначалися не тільки різними тлумаченнями його базових категорій, а й розумінням самого його соціального призначення та ролі в регулюванні суспільних відносин. У наш час все ще триває робота над виробленням нової доктрини адміністративного права, яка розпочалася в кінці минулого століття після ухвалення Конституції України. Одним з основних, концептуальних, найбільш важливих та одночасно

найбільш дискусійних питань досі залишається розуміння предмета і системи адміністративного права.

### **Стан дослідження проблеми**

Проблеми адміністративно-правового регулювання досліджували багато науковців, усі вони звертали увагу також на визначення поняття його предмета і системи (В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, І. П. Голошніченко, І. С. Гриценко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Д. М. Лук'янець, Р. С. Мельник та ін.). Проте єдності думок досі так і не було досягнуто.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* дослідження є розкриття сутності відносин щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина і встановлення їх місця у предметі адміністративного права. *Завданням* наукового пошуку є визначення як поняття предмета адміністративного права, так і видів та особливостей його складових, зокрема відносин щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

**Наукова новизна дослідження** полягає в тому, що в ньому удосконалено розуміння сутності поняття «забезпечення» прав і свобод людини та громадянина як складової предмета адміністративного права та місця цих відносин у його системі.

### **Виклад основного матеріалу**

Сучасний розвиток теорії адміністративного права має головним завданням формування його нової доктрини, яка б ґрунтувалась на концепції людиноцентризму, тобто пріоритету відносин щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина над усіма іншими. Виходячи саме з такого пріоритету, має здійснюватись публічна влада, що випливає зі змісту ст. 3 Конституції України<sup>1</sup>, відповідно до якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення цих прав і свобод людини є її головним обов'язком.

Виходячи з такого розуміння сучасного призначення держави, адміністративісти основним елементом предмета адміністративного права також стали визнавати відносини, які виникають у діяльності публічної адміністрації з приводу забезпечення прав і свобод людини та громадянина [1, с. 551–552]. Така думка є найбільш поширеною і визнаною, зрозуміло, з незначними відмінностями у формулюваннях. Це відповідає й історичним закономірностям виникнення та розвитку адміністративного права. Зокрема, як зазначає І. С. Гриценко,

---

<sup>1</sup> Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 16.08.2020).

починаючи з моменту становлення адміністративного права як нової і самостійної галузі права і до 1917 р., погляди вчених на його предмет зводились до того, що норми останнього покликані стати регулятором суспільних відносин, які виникають між адміністративними органами та громадянами, з метою всебічної охорони та забезпечення прав останніх [2, с. 22]. В. К. Колпаков узагалі доходить висновку, що предметом адміністративного права є відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством, сутність яких обумовлена конституційними положеннями щодо відповідальності держави перед людиною [3].

Можна навести й багато інших праць, в яких предмет сучасного адміністративного права визначається саме через визнання провідною його складовою відносин щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. У той же час у цих працях зазначеним відносинам певне самостійне місце в системі адміністративного права не відводиться (це й логічно, адже ці відносини виникають в усіх без винятку адміністративно-правових інститутах і підгалузях, варто хіба що більше акцентувати на них), дуже мало уваги приділяється також з'ясуванню змісту самого поняття «забезпечення прав і свобод» та його елементів.

У ст. 3 Конституції України використано два терміни для позначення відповідного обов'язку держави: «утвердження» і «забезпечення». В чому саме вони виражаються? Якщо говорити про утвердження, то в семантичному значенні воно розуміється як установлення чогось, роблячи його міцним, непорушним [4, с. 1306]. Щодо прав і свобод це по суті означає їх визнання державою. Воно може здійснюватись різними шляхами та засобами: виголошенням у деклараціях, заявах, закріпленням прав людини у Конституції, інших законах; участю у підготовці і прийнятті міжнародних документів щодо прав людини, приєднанням до відповідних міжнародних договорів, їх ратифікацією тощо [5]. Щодо адміністративно-правового регулювання можна говорити про закріплення прав і свобод людини та громадянина у джерелах адміністративного права та визнання їх пріоритетності. Наприклад, у ст. 4 Закону України «Про державну службу» серед її принципів названо принципи верховенства права (забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина) та забезпечення рівного доступу до державної служби (заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 16.08.2020).

Ще одним показником утвердження прав і свобод людини та громадянина є належна повнота врегулювання як самих цих прав і свобод (їх змісту), так і механізмів їх забезпечення. Наприклад, Конституція України встановила певні гарантії для осіб, які притягаються до юридичної відповідальності. Основну увагу при цьому приділено кримінальній відповідальності, що загалом варто визнати виправданим, оскільки заходи цієї відповідальності є найбільш суворими, хоча це можна вважати й відлунням радянської традиції, за якої насправді суворими вважалися саме кримінальні санкції, а всі інші не сприймалися як щось серйозне.

У наш час адміністративна відповідальність постійно посилюється, і в окремих випадках адміністративні стягнення за своєю суворістю практично зрівнялися з кримінальними покараннями. Водночас лише окремі конституційні норми стосуються цієї відповідальності, зокрема ст. 61 Конституції України встановлює обмеження щодо повторного притягнення до юридичної відповідальності за одне й те ж правопорушення, а також індивідуальний характер юридичної відповідальності, включаючи й відповідальність адміністративну. Ще одне правило закріплено у ст. 68 Конституції, відповідно до якої незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності (хоча з аналізу змісту ст. 10 Кодексу України про адміністративні правопорушення<sup>1</sup> (далі – КУпАП) можна зробити й інший висновок, на що ми вже звертали увагу [6]). Що ж стосується найбільш важливого для юридичної відповідальності принципу – презумпції невинуватості, то його вимоги поширюються лише на кримінальну відповідальність, хоча, наприклад, звільнення особи від доказування невинуватості у вчиненні адміністративного проступку є не менш актуальним.

Варто звернути також увагу на те, що вимоги щодо індивідуалізації адміністративної відповідальності у чинному законодавстві про адміністративні правопорушення, як уявляється, із все більшим поширенням абсолютно визначених санкцій виконуються не повною мірою. Крім того, КУпАП передбачає можливість притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які не вчинили правопорушень. Мається на увазі покладення обов'язку відповідати за правопорушення у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані в автоматичному режимі, не на порушника, а на відповідальну особу (ст. 14<sup>2</sup>), яка реально може навіть не здогадатися про вчинене правопорушення. Така ситуація, коли ми, по суті, маємо справу з об'єктивним обвинуваченням, нічим не відрізняється від визнання

---

<sup>1</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 16.08.2020).

суб'єктами зазначених правопорушень власників транспортних засобів, яке було визнано неконституційним, що стало наслідком скасування відповідних норм<sup>1</sup>.

У всіх цих випадках необхідно мати на увазі завдання щодо утвердження прав і свобод громадян, зокрема повноти врегулювання їх гарантій. Поняття ж забезпечення зазначених прав і свобод потребує більш детального аналізу.

Варто загалом погодитись із думкою, що термін «забезпечення» щодо прав означає створення умов для їх здійснення [5]. Щодо виділення у його змісті трьох елементів чи напрямів – сприяння реалізації, охорони прав і свобод та їх захисту – все ж можна зазначити, що поновлення цих прав та відповідальність за вчинення посягань на них доцільно було б визнати самостійними напрямами. Зрозуміло, що така діяльність здійснюється також відповідно до адміністративно-правових норм, тобто відносини, які при цьому виникають, також є складовою предмета адміністративного права. Зупинимось на зазначених напрямах детальніше.

Сприяння реалізації прав і свобод людини та громадянина здійснюється всіма суб'єктами публічної адміністрації насамперед шляхом створення умов позитивного характеру для цього, у тому числі матеріальних. Найбільш яскравим прикладом такої діяльності є надання цими суб'єктами адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, адже ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги»<sup>2</sup> визначає їх як результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи. Такі послуги надаються в усіх сферах публічного управління. Суб'єкти публічної адміністрації, які і є суб'єктами надання цих послуг, зобов'язані забезпечити належний рівень відповідної діяльності.

Водночас варто мати на увазі, що реалізація прав і свобод громадян можлива не тільки завдяки отриманню зазначених послуг. У багатьох випадках для їх реалізації не потрібне прийняття адміністративного акта суб'єктом владних повноважень, який і є результатом

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) : від 22.12.2010 № 23-рп/2010 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10> (дата звернення: 16.08.2020).

<sup>2</sup> Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 16.08.2020).

надання адміністративних послуг. Наприклад, використання публічного майна, особливо майна загального користування (природних об'єктів, шляхів, тунелів, мостів, вокзалів тощо), здійснюється без будь-якого дозволу. Суб'єкти публічного управління в таких випадках виконують обов'язки щодо створення й утримання зазначених об'єктів у належному стані, який забезпечував би відповідний рівень реалізації прав громадян. На це має бути спрямовано публічне управління у сфері матеріального виробництва, завдяки чому і можна створити необхідні матеріально-технічні умови для реалізації прав і свобод громадян.

Інше позитивне сприяння їх реалізації полягає в забезпеченні належного рівня організаційно-управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Що стосується охорони і захисту прав громадян, то в сучасній адміністративно-правовій теорії вони рідко розглядаються саме як складова конституційного принципу їх утвердження і забезпечення. Більше того, у багатьох працях акцент робиться виключно на так званій «сервісній» діяльності суб'єктів публічної адміністрації, яка забезпечує саме позитивне сприяння реалізації прав і свобод громадян. Проте не менш важливими є підтримання належного публічного порядку і безпеки, протидія різним протиправним проявам, які посягають на ці права і свободи, завдаючи їм певної, часом досить суттєвої шкоди. У цих випадках перед державою та її органами постає завдання щодо охорони та захисту прав і свобод людини та громадянина. Забезпечити їх «сервісними» засобами неможливо, це є завданням правоохоронної діяльності, яка містить як свою невід'ємну складову системну реалізацію заходів щодо підтримання правопорядку, боротьби з правопорушеннями, забезпечення панування режиму законності, гарантування дотримання конституційних прав і свобод людини та громадянина, захист майнових і немайнових прав і свобод фізичних та юридичних осіб [7, с. 21]. До основних ознак, властивих зазначеній діяльності, відносять, зокрема те, що: 1) така діяльність може здійснюватися не у будь-який спосіб, а лише за допомогою застосування юридичних заходів впливу. До них належать передусім заходи державного примусу; 2) ці заходи впливу мають суворо відповідати закону; 3) вона реалізується у встановленому законом порядку і з дотриманням певних процедур; 4) здійснення правоохоронної діяльності покладається насамперед на спеціально створені державні органи [8, с. 19–20].

Саме таке розуміння поняття та призначення правоохоронної діяльності обумовлює, на нашу думку, необхідність приділення більшої уваги її засобам і перш за все – адміністративному примусу, який останнім часом почав узагалі зникати з навчальної літератури. Заходи адміністративного примусу треба розглядати не тільки як засіб охорони і захисту прав і свобод громадян, але і як потенційне джерело їх

обмеження, порушення, що зумовлює необхідність забезпечення чіткого визначення та дотримання підстав і порядку застосування суб'єктами владних повноважень зазначених заходів.

Поновлення порушених прав і свобод громадян як складова їх забезпечення в публічному управлінні передбачає можливість скасування або зміни актів суб'єктів владних повноважень, припинення їх дій чи бездіяльності, що вчиняються із порушенням вимог закону. Таке скасування або припинення можливе як з власної ініціативи суб'єкта публічного управління, так і за зверненням громадянина. У загальному адміністративному праві з недавнього часу почали виділяти інститут адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, яке може здійснюватись як у загальному порядку (у провадженні із звернень громадян), так і в інших адміністративних провадженнях (наприклад, у провадженні у справах про адміністративні правопорушення). Громадяни можуть також оскаржувати зазначені рішення, дії чи бездіяльність і в адміністративному судочинстві, порядок здійснення якого регулюється нормами самостійної галузі права – адміністративного процесуального.

Нарешті, відповідальність держави за порушення прав і свобод громадян може наставати у різних формах. У першу чергу, нас цікавить юридична відповідальність і насамперед – врегульована нормами адміністративного права. Ці норми регулюють дисциплінарну й адміністративну відповідальність представників держави – публічних службовців. Підстави, зміст і порядок реалізації дисциплінарної відповідальності службовців у наш час врегульовано достатньо повно (насамперед у Законі України «Про державну службу»). Цього не можна, на жаль, сказати про адміністративну відповідальність. Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення був прийнятий ще 1984 р. в умовах панування тоталітарного режиму, в якому права і свободи громадян не мали значної цінності. Тому цей Кодекс визначив правові засади адміністративної відповідальності лише приватних осіб, а також відповідальність посадових осіб підприємств, установ та організацій за порушення певних загальнообов'язкових правил. Звісно, порушення багатьох із них заподіює шкоду також правам і свободам громадян (наприклад, порушення правил охорони праці, охорони довкілля, санітарних норм тощо), проте загальна ідея врегулювання відповідальності держави та її органів за свою діяльність у Кодекс навіть не закладалась. Не змінило ситуацію і внесення до КУпАП численних змін і доповнень. Тому на часі прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки, в якому має бути визначено однакові умови відповідальності як для громадян та інших приватних суб'єктів, так і для представників держави – суб'єктів владних повноважень у разі порушення ними прав і свобод та законних інтересів перших.

На завершення необхідно акцентувати на визначенні місця розглянутих відносин щодо забезпечення прав і свобод громадян у предметі адміністративного права. Зважаючи на те, що ці відносини виникають у всіх сферах публічного управління, можна зробити висновок, що вони забезпечуються нормами всіх підгалузей Особливого адміністративного права (адміністративно-господарського, освітнього, поліцейського права тощо). Певні складнощі викликає розуміння місця цих відносин в інститутах та підгалузях Загального адміністративного права. Немає жодних сумнівів, що для цих інститутів і підгалузей зазначені відносини також властиві, тому виділяти для них якийсь спеціальний інститут немає потреби. Проте у Загальному адміністративному праві має бути удосконалено норми, які закріплюють засоби забезпечення прав і свобод громадян, насамперед засоби їх охорони та захисту. До них, у першу чергу, ми відносимо заходи адміністративного примусу, які цілком логічно в наш час віднести до інструментів (а точніше – методів) публічного управління.

Потребує оновлення також інститут адміністративної відповідальності, який у наш час трансформувався в адміністративно-деліктне право. Не можна лише погодитись із поміщенням цієї підгалузі до Особливого адміністративного права, оскільки її норми є загальними для всіх адміністративно-правових підгалузей, визначаючи правила адміністративної відповідальності за проступки, що вчиняються у всіх сферах і галузях публічного управління. А віднесення тих чи інших підгалузей до Загального чи Особливого адміністративного права здійснюється, як відомо, з урахуванням наявності загального чи особливого у правовому регулюванні.

Із інститутів загального адміністративного права варто згадати також інститут адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації, який потребує більш чіткого структурування, узгодження з адміністративно-процедурним інститутом звернень громадян. Інститут адміністративної процедури також не можна вважати цілком сформованим, адже досі не ухвалено закон про цю процедуру, що дає підстави деяким науковцям дотепер називати її адміністративним процесом, включаючи до нього також адміністративне судочинство – діяльність, яка є видом правосуддя і яку здійснюють суб'єкти іншої гілки влади.

### **Висновки**

Підсумовуючи викладене, можна зробити загальний висновок, що відносини щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина є важливою складовою предмета адміністративного права, яка, проте, не утворює його окремий інститут чи підгалузь, тобто ці відносини регулюються нормами всіх структурних частин і Загального, і Особливого адміністративного права. Під забезпеченням прав і



свобод громадян варто розуміти визнання та врегулювання з належною повнотою цих прав і свобод, надання реальної можливості користуватися ними, сприяння реалізації (позитивне гарантування), охорону та захист від порушень, поновлення у разі їх допущення та відповідальність держави за них. Із інститутів та підгалузей адміністративного права, які найбільше потребують удосконалення і оновлення з точки зору регулювання зазначених відносин, на особливу увагу заслуговують адміністративний примус як складова інструментів публічного управління, адміністративно-деліктне право, адміністративні процедури та інститут адміністративного оскарження, які належать до Загального адміністративного права.

**Список бібліографічних посилань:** **1.** Адміністративне судочинство України : підручник / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін. ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 672 с. **2.** Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с. **3.** Колпаков В. К. Парадигма «поняття адміністративного права»: зміст і новели в системі універсалій // Питання адміністративного права. Книга 3 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харків : Право, 2019. С. 48–75. **4.** Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2003. 1440 с. **5.** Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2011. 1128 с. **6.** Комзюк А. Т. Деякі проблеми реалізації принципів адміністративної відповідальності публічних службовців // Публічна служба і адміністративне судочинство: зб. матеріалів І Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 лип. 2018 р.) / редкол.: М. І. Смокович, В. М. Бевзенко, Н. А. Данилевич, О. І. Белова. Київ : Дакор, 2018. С. 180–183. **7.** Пушкіна О. В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Острог, 2008. 38 с. **8.** Судові, правоохоронні, контрольно-наглядові та правозахисні органи України : підручник / С. М. Гусаров, О. Ю. Салманова, А. Т. Комзюк та ін. ; за заг. ред. С. М. Гусарова. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2020. 512 с.

Надійшла до редколегії 19.08.2020



### **Komziuk A. T., Lypiy E. A. Relations on Ensuring the Rights and Freedoms of a Man and Citizen as a Component of the Subject Matter of Administrative Law**

*The relations arising in the activity of public administration concerning the provision of human rights and freedoms, which are recognized as a priority component of the subject matter of administrative regulation, are characterized. It is emphasized that one of the main,*

*conceptual, most important and at the same time the most controversial issues is still the understanding of the subject matter and system of administrative law.*

*The tasks concerning the assertion of the rights and freedoms of citizens, in particular the completeness of the settlement of their guarantees, are analyzed. It is established that it can be carried out in different ways and means: by utterances in declarations, statements, enshrined in the Constitution and laws; participation in the preparation and adoption of international human rights instruments, accession to relevant international treaties, etc. Regarding administrative regulation, it is an issue of consolidating human and civil rights and freedoms in the sources of administrative law and recognizing their priority.*

*The essence of the concept of "provision" and its elements are defined, which means the recognition and settlement with due fullness of these rights and freedoms, providing a real opportunity to use them, promoting implementation (positive guarantee), protection and defense from violations, renewal if allowed and responsibility of the state for them.*

*It is emphasized that the protection and defense of the rights of citizens in modern administrative and legal theory are rarely considered as part of the constitutional principle of their approval and provision. Moreover, the emphasis in many works is exclusively made on the so-called "service" activities of public administration, which provide the most positive promotion of the rights and freedoms of citizens. However, it is no less important to maintain proper public order and security, to counteract to various illegal manifestations that infringe on these rights and freedoms, causing some damage, sometimes quite significant.*

*The conclusion is made about the expediency of taking into account the relations concerning the provision of human rights and freedoms and its elements, in particular protection and defense in the construction of the system of administrative law.*

**Key words:** subject of administrative law, rights and freedoms of a man and citizen, security, ensuring, security, protection.

