

УДК 342.9

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ФУНКЦІЇ В УКРАЇНІ

**Олександр СТАСЮК,**  
кандидат юридичних наук,  
здобувач Державного науково-дослідного інституту  
Міністерства внутрішніх справ України

### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції України. Наголошено на тому, що серед функцій органів виконавчої влади особливе значення має правозахисна функція, адже визнання, дотримання і захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина – головний обов'язок держави. Розкрито сутність адміністративної діяльності органів виконавчої влади у сфері реалізації правозахисної функції держави. Констатовано, що всі органи виконавчої влади здійснюють правозахисну діяльність в межах їхньої компетенції. З огляду на відсутність закріплення в Конституції України вичерпного переліку органів виконавчої влади та багаторівневість цих правозахисних суб'єктів, запропоновано класифікувати органи виконавчої влади у сфері реалізації правозахисної функції за масштабом діяльності. Зазначено необхідність зосередження уваги на концептуальних засадах нормативно-правового забезпечення адміністративної діяльності органів виконавчої влади у сфері реалізації правозахисної функції держави.

**Ключові слова:** правозахисна функція, адміністративно-правове забезпечення, органи виконавчої влади, права та свободи людини і громадянина, адміністративна діяльність, повноваження.

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASIS OF ACTIVITIES OF AUTHORITIES OF EXECUTIVE AUTHORITY IN THE FIELD OF IMPLEMENTATION OF THE HUMAN RIGHTS ORGANIZATION IN UKRAINE

**Oleksandr STASYUK,**  
Candidate of Law Sciences, Applicant of the State Research Institute  
of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

### SUMMARY

The article is devoted to the study of administrative and legal support for the implementation of the human rights protection function of the Ukrainian state. It is emphasized that among functions of executive bodies the human rights function plays a special role, since recognition, observance and protection of rights, freedoms and legal interests of a person and a citizen are the main duty of the state. The essence of administrative activity of executive bodies in the sphere of realization of the human rights protection function of the state is revealed. It was stated that all executive authorities carry out human rights activities within their competence. Given the lack of consolidation in the Constitution of Ukraine of an exhaustive list of executive bodies and the multiplicity of these human rights defenders, bodies of executive power in the field of realization of human rights functions are proposed to be classified by scale of activity. The attention is drawn to the need to focus on the conceptual framework of the legal and regulatory framework for the administrative activity of executive authorities in the field of the implementation of the human rights protection function of the state.

**Key words:** human rights function, administrative and legal support, executive power bodies, human and civil rights and freedoms, administrative activities, powers.

**Постановка проблеми.** Сьогодні захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина є одним із пріоритетних напрямів діяльності органів публічної адміністрації. Важливою ланкою в системі суб'єктів адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції держави є органи виконавчої влади.

**Актуальність теми дослідження.** Ефективне функціонування органів виконавчої влади у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина неможливе без належним чином відпрацьованих механізмів їх діяльності. Тому в нинішніх умовах вбачаються актуальними питання наукового осмислення адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади у сфері реалізації правозахисної функції в Україні.

**Стан дослідження.** Адміністративно-правові аспекти діяльності органів публічної влади стали предметом наукового пошуку таких учених, як: В.Б. Авер'янов,

О.М. Бандурка, Н.П. Бортник, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Р.А. Каложний, І.Б. Колушко, Т.О. Мацелик, С.Г. Стеценко й ін. Однак питання адміністративно-правового забезпечення реалізації правозахисної функції органами виконавчої влади до цього часу не є досконало вивченими, що зумовлює необхідність проведення дослідження з означеної проблематики.

**Метою та завданням статті** є з'ясування сутності адміністративної діяльності органів виконавчої влади у сфері реалізації правозахисної функції в Україні, визначення правових проблем щодо захисту прав, свобод і законних інтересів осіб на державному рівні та формулювання шляхів їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу.** Органи виконавчої влади є первинними елементами державного механізму, що створюються державою для здійснення від її імені встановлених завдань та функцій [1, с. 78]. В адміністративно-правовій на-

уці органом виконавчої влади називають частину державного апарату (організацію), яка має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює від імені її за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя [2, с. 151].

Необхідно враховувати, що поняття «орган виконавчої влади» є похідним від ширшого поняття «державний орган» (або «орган державної влади»). У цьому розумінні орган виконавчої влади є окремим видом державних органів. На них поширюються всі загальні риси поняття державних органів. Це означає, що кожний окремий орган виконавчої влади: створюється з метою безпосереднього здійснення конкретного виду державної діяльності; виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державною спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків); реалізовує власну діяльність за допомогою визначених державою методів і форм; має певну організаційно-правову форму, внутрішню структуру і зовнішні зв'язки [3, с. 206–207].

Конституція України не містить вичерпної класифікації видів органів виконавчої влади. У р. VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» Основного закону держави йдеться про вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади – міністерства; місцеві органи виконавчої влади – обласні (Київська і Севастопольська міські), районні державні адміністрації [4]. Водночас до одного з додаткових видів органів виконавчої влади можуть належати такі новостворені урядові органи державного управління, як служби, агентства, інспекції [5]. Крім того, виконавчу влади в областях і районах здійснюють не тільки місцеві державні адміністрації, а й деякі інші місцеві органи виконавчої влади, зокрема територіальні органи деяких міністерств (наприклад, оборони, внутрішніх справ, юстиції), які не входять до складу місцевих державних адміністрацій. Це свідчить про проблеми взаємодії між органами публічної влади в частині розмежування їхньої компетенції.

Відповідно до ст. 113 Конституції України, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [4]. Уряд України очолює систему органів виконавчої влади. У ст. 1 Закону України від 27 лютого 2014 р. № 798–VII «Про Кабінет Міністрів України» встановлено, що Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [6]. Згідно зі ст. 1 Закону України від 17 березня 2011 р. № 3166–VI «Про центральні органи виконавчої влади», система центральних органів виконавчої влади складається з міністерств України й інших центральних органів виконавчої влади. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики. Повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади поширюються на всю територію держави [5].

Органи виконавчої влади є численними та різноманітними, що зумовлено безпосередньою спрямованістю виконавчо-розпорядчої діяльності. Для кращого вивчення особливостей організації та діяльності органів державного управління, а також виявлення закономірностей у взаємозв'язках окремих органів здійснюють їх класифікацію, основою якої є різні критерії [7, с. 24]. У науці адміністративного права найбільш поширеними критеріями класифікації органів виконавчої влади є: характер компетенції, сфера дії, спосіб ухвалення рішень, масштаб діяльності тощо [8, с. 55; 9, с. 81;

10, с. 210–211]. Органи виконавчої влади поділяють: 1) за характером компетенції: органи загальної, галузевої, функціональної, змішаної компетенції; 2) за сферою дії: органи, наділені владними повноваженнями в адміністративно-політичній, економічній сфері тощо; 3) за способом ухвалення рішень: колегіальні й одноосібні; 4) за масштабом діяльності: вищі, центральні, місцеві, спеціальні.

Адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади втілені у виконанні ними численних та різноманітних функцій. Саме виконання функцій розкриває зміст і сутність здійснення адміністративної діяльності органів виконавчої влади та є відображенням розподілу обов'язків між окремими органами, які становлять єдину систему. Серед функцій органів виконавчої влади особливе значення має правозахисна функція, адже визнання, дотримання і захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина – головний обов'язок держави.

У науковій літературі зазначено, що виконавча влада – найбільша за людським (чисельністю), матеріальним і фінансово-економічним потенціалом гілка влади, яка не тільки деталізує закони шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності й ухвалення підзаконних документів. Варто зауважити, що виконавча влада в Україні призначена здійснювати контрольні повноваження, управління державним майном, антимонопольну діяльність та багато іншого. Суто ж виконання законів не домінує серед інших складників призначення виконавчої влади. Це радше засіб, аніж мета чи призначення в його традиційному розумінні. Водночас усе це так чи інакше пов'язано із ключовою ідеєю, реальним суспільним призначенням виконавчої влади та метою її діяльності – забезпеченням реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Саме для цього існує держава, влада, поділ її за функціональним призначенням на гілки [11, с. 69].

Правозахисна діяльність вищого та центральних органів виконавчої влади поширюється на всю територію України. Такі органи реалізують правозахисну функцію держави незалежно від їх місцезнаходження на території України. Водночас зауважимо, що в чинному законодавстві йдеться суто про забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Так, відповідно до ст. 116 Конституції України та ст. 2 Закону «Про Кабінет Міністрів України», Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості [4; 6]. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» містить загальні завдання, що зводяться до формування та реалізації державної політики в одній чи декількох сферах, а права та свободи людини і громадянина взагалі не згадуються [5].

Про забезпечення формування та реалізацію державної правової політики йдеться у Положенні про Міністерство юстиції України [12]. Проте, вважаємо, що деякі завдання, наведені в Положенні про Міністерство юстиції України, можна віднести до адміністративної діяльності у сфері реалізації правозахисної функції держави (наприклад, організовує розгляд звернень громадян із питань, пов'язаних із діяльністю Мін'юсту, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також стосовно актів, які ним видаються; розглядає, відповідно до закону, скарги на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації прав, територіальних органів Мін'юсту й ухвалює обов'язкові до виконання рішення; складає протоколи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення; забезпечує здійснення представництва інтересів осіб, які не мають в Україні постійного місця проживання,

під час розгляду справ судами України в межах виконання Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей, а також в інших випадках, передбачених міжнародними договорами України чи іншими актами законодавства тощо).

Варто зазначити, що завдання конкретних органів виконавчої влади, спрямовані на захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина, наводяться у відповідних нормативно-правових актах, що регламентують діяльність таких органів. Наприклад, адміністративна діяльність у сфері реалізації правозахисної функції держави Антимонопольного комітету України визначена в Законі «Про Антимонопольний комітет України» [13], Міністерства соціальної політики України – у Положенні про Міністерство соціальної політики України [14], Державної регуляторної служби – у Положенні про Державну регуляторну службу України [15], Державного агентства автомобільних доріг – у Положенні про Державне агентство автомобільних доріг України [16], Національної поліції – у Положенні про Національну поліцію України [17], Державної інспекції енергетичного нагляду – у Положенні про Державну інспекцію енергетичного нагляду України [18], Державної міграційної служби – у Положенні про Державну міграційну службу України [19] тощо.

У свою чергу, місцеві органи виконавчої влади здійснюють правозахисну діяльність на території певної адміністративно-територіальної одиниці. Вони реалізують правозахисну функцію відповідних центральних органів виконавчої влади на території певної області, району, міста. Варто зазначити, що ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» має назву «Повноваження в галузі забезпечення законності, правопорядку прав і свобод». Однак її аналіз дозволяє виділити повноваження місцевих державних адміністрацій, спрямовані на захист прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина (наприклад, забезпечують розгляд звернень громадян та їх об'єднань, забезпечують надання безоплатної правової допомоги, розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені до їхнього відання) [20].

З огляду на викладене, на наш погляд, всі органи виконавчої влади здійснюють правозахисну діяльність у межах власної компетенції. Зважаючи на відсутність закріплення в Конституції України вичерпного переліку органів виконавчої влади та багаторівневості цих правозахисних суб'єктів, на нашу думку, органи виконавчої влади у сфері реалізації правозахисної функції Української держави варто класифікувати за масштабом діяльності: 1) вищий орган у системі органів виконавчої влади у сфері реалізації правозахисної функції держави (Кабінет Міністрів України); 2) центральні органи виконавчої влади у сфері реалізації правозахисної функції держави (міністерства й інші центральні органи виконавчої влади (державні служби, державні інспекції, державні агентства, Національна поліція України, Пенсійний фонд України, Український інститут національної пам'яті)); 3) місцеві органи виконавчої влади у сфері реалізації правозахисної функції держави (обласні, міські, районні державні адміністрації); 4) органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (спеціальні органи виконавчої влади) у сфері реалізації правозахисної функції держави (Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Антимонопольний комітет України, Державне бюро розслідувань, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Фонд державного майна, Національне агентство України з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів).

Варто звернути увагу на те, що в Конституції України йдеться лише про утвердження і забезпечення прав і сво-

бод людини (ст. 3); право направляти письмові звернення або особисто звертатися до органів публічної влади (ст. 40); право звернутися щодо захисту своїх прав і свобод до правозахисних суб'єктів, уповноважених захищати права та свободи людини і громадянина (ст. 55). Однак безпосередньо про гарантування захисту прав і свобод людини й громадянина в Основному законі держави не йдеться. Це саме стосується органів публічної адміністрації, зокрема і органів виконавчої влади, до повноважень яких не віднесено захист прав і свобод людини й громадянина. Відсутня належна правова регламентація компетенції органів виконавчої влади в напрямі реалізації правозахисної функції держави й у відповідних нормативно-правових актах, що регламентують діяльність таких органів. Отже, нинішнє правове регулювання правозахисної функції держави потребує законодавчого перегляду та належної правової регламентації.

**Висновки.** Як найважливіший інститут державного управління виконавча влада відіграє значну роль у сфері реалізації правозахисної функції держави. Трансформаційні процеси в усіх сферах суспільного життя та їх результати зумовлюють нові вимоги до діяльності органів виконавчої влади щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Ефективне виконання органами виконавчої влади правозахисної функції держави можливе за умови здатності останніх реалізовувати свої повноваження в інтересах захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Варто констатувати, що сучасний стан правового регулювання адміністративної діяльності органів виконавчої влади у сфері правозахисної функції держави характеризується безсистемністю та фрагментарністю. Побудова ефективної правозахисної системи неможлива без належного адміністративно-правового забезпечення органів виконавчої влади в напрямі захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Тому сьогодні необхідно зосередити увагу на концептуальних засадах нормативно-правового забезпечення адміністративної діяльності органів виконавчої влади у сфері реалізації правозахисної функції держави.

#### Список використаної літератури:

1. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): учебн. пособ. Харьков: Одиссей, 2001. 288 с.
2. Остапенко О.І. Административное право: навч. посібн. К.: Алерта; КТН; ЦКЛ, 2009. 536 с.
3. Административное право Украины. Академичний курс: підручник: у двох томах. Том 1: Загальна частина / за ред. В.Б. Авер'янова (голова) та ін. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166–VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 798–VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.
7. Ковалів М.В., Стахура І.Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2014. № 807. С. 22–26.
8. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. В.В. Коваленка. К.: Юрінком-Інтер, 2012. 808 с.
9. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком-Інтер, 2011. 576 с.
10. Рассолов М.М. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Юрайт; Высшее образование, 2010. 635 с.
11. Стеценко С.Г. Виконавча влада та роль Конституції України в організації її діяльності. Юридична наука і практика. 2011. № 2. С. 67–72.

12. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: постанова Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 228. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-p>.

13. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659–XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 50. Ст. 472.

14. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-p>.

15. Деякі питання Державної регуляторної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-p>.

16. Про затвердження Положення про Державне агентство автомобільних доріг України: постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 439. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/439-2014-p>.

17. Про затвердження Положення про Національну поліцію: постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-p>.

18. Положення про Державну інспекцію енергетичного нагляду України: постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 р. № 77. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/77-2018-p>.

19. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-p>.

20. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586–XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № № 20–21. Ст. 190.

#### ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

**Стасюк Олександр Леонідович** – кандидат юридичних наук, здобувач Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Stasyuk Oleksandr Leonidovich** – Candidate of Law Sciences, Applicant of the State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

*stasyuk.o@i.ua*