

УДК 34.028:342.56(4ЄС)(477)

А. Олійник

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПРАВА ЛЮДИНИ НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ В УКРАЇНІ В ДОКТРИНІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Досліджено основні доктринальні підходи до трактування державного управління у сфері забезпечення прав людини, зокрема європейських стандартів права на судовий захист. Висвітлено поняття забезпечення прав людини у межах концепції правової держави та як напрямок державної політики.

Ключові слова: державне управління, забезпечення прав людини, європейські стандарти права людини на судовий захист, правова держава, державна політика.

У міру розширення євроінтеграційного співробітництва та поглиблення євроінтеграційних процесів відбувається поглиблення співпраці в галузі державного управління. Процес приведення усіх сфер діяльності органів державної влади до європейських стандартів розпочався ще з моменту проголошення незалежності України, яка обрала проєвропейський шлях розвитку. З цією метою було здійснено чимало перебудов, проте малоефективність державного управління у сфері забезпечення прав та свобод людини і громадянина гальмує розвиток усіх сфер державної діяльності та посилює недовіру суспільства до обраної нею влади.

Саме термін “забезпечення” найповніше відображає сутність діяльності держави, спрямованої надати правам і свободам громадян реального змісту, тому що включає в себе такі поняття, як “вшанування”, “повага”, “визнання”, “дотримання”, а також “гарантування” [1].

Дослідженню теоретичних проблем забезпечення та реалізації прав людини і громадянина у предметній площині державного управління присвячені праці А. Авер'янова, О. Красівського, А. Мельника, Л. Новак-Каляєвої, П. Петровського, В. Решоти, Ю. Сурміна та інших.

У науці державного управління питання забезпечення та захисту прав людини розглядається здебільшого побічно. Про забезпечення прав та їх європейських стандартів говориться в ракурсі конституційного обов'язку держави (ст. 3 Конституції України), також її міжнародних зобов'язань, що випливають із низки ратифікованих Верховною Радою України міжнародно-правових актів щодо прав людини.

Мета статті – дослідити основні доктринальні підходи до трактування державного управління у сфері забезпечення прав людини, а саме права на судовий захист, а також синтезувати на основі проаналізованого поняття та основні ознаки державного управління у сфері забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист в Україні.

У доктрині державного управління пріоритет прав і свобод є також складовою принципу державного управління. Дослідник проблем адміністративно-правової теорії А. Авер'янов рівень розвитку правосвідомості, заснованої на визнанні пріоритету прав і свобод людини, правової культури громадян, і насамперед

державних службовців, відносить до ідеологічної умови забезпечення законності, як одного з принципів державного управління [2]. На думку науковця, критерієм ефективності використання принципів державного управління є передусім досягнення системності державного управління, а за її допомогою – гармонійності та комплексності суспільного життя загалом та його окремих сфер.

А. Мельник забезпечення прав і свобод людини відносить до політико-адміністративних функцій державного управління, а також до соціальної функції держави загалом [3].

Проте найчастіше питання забезпечення прав і свобод людини і громадянина в теорії державного управління розглядається в межах дослідження концепції правової держави, а саме її принципів. Зокрема до них зараховують гуманізм (пріоритет прав і свобод людини відносно публічної влади); демократичність (подолання відчуження особистості від держави, створення масової соціальної бази); моральні засади здійснення публічної влади (рівноправність і справедливість); обмеження всевладдя держави (розподіл гілок влади, створення механізму стримувань і противаг); моральний вимір економічних процесів; поширення законодавчого закріплення соціально-економічних і культурних прав людини [4].

“Для здійснення державного управління у правовій державі необхідно, щоб закони були орієнтовані на загальне забезпечення суб’єктивних прав, що виключає невинуватене втручання публічної влади в приватне життя, робить державу й особистість однаково підзаконними і підсудними. Для визнання держави правовою недостатньо наявності в неї Конституції та інших законів, тому що, по-перше, Конституція і закони можуть в усьому відповідати виключно інтересам “власників” влади; по-друге, Конституція і закони можуть бути неправовими. Не кожний закон є право. Навпаки, він може породжувати безправ’я”, – зазначає суддя Конституційного Суду Російської Федерації Н. Вітрук [5].

Забезпечення прав і свобод людини в науці державного управління розглядається також як напрямок державної політики. В контексті забезпечення прав питання державної політики досліджує низка як вітчизняних, так і зарубіжних науковців: В. Бакуменко, В. Дрешпак, С. Дубенко, В. Купрій, О. Кучеренко, О. Лебединська, М. Лесечко, Ю. Полянський, Л. Приходченко, Я. Радиш, А. Рачинський, В. Ребкало, В. Романов, Є. Романенко, С. Серьогін, О. Тинкован, В. Токовенко та інші.

Зокрема, Є. Романенко стверджує, що “державна політика має спрямовуватися на утвердження і забезпечення автономії індивіда, прав і свобод людини. Але в жодному разі не потрібно намагатися вирішувати за людину всі її життєві проблеми (патерналізм), а лише створювати їй умови (засоби і можливості), щоб людина особисто (здатна до цього фізично й інтелектуально) творила своє життя і несла за це свою частку соціальної відповідальності” [6].

У 1999 р. Верховна Рада України затвердила Засади державної політики України в галузі прав людини, де серед основних напрямів державної політики в галузі прав людини встановила: створення належних умов, вироблення механізмів і процедур для повної і безперешкодної реалізації кожною особою своїх прав та законних інтересів; забезпечення захисту людини і громадянина від посягань з боку іншої людини та посягань із боку держави; удосконалення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина через інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; утворення

ефективної судової влади як гаранта прав і основних свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України [7].

Пріоритет прав і свобод людини є основним принципом державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, стратегія якої була затверджена Указом Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. [8]. Метою цієї сфери державної політики є створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, подальше становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян.

На думку науковців у сфері державного управління Ю. Полянського, А. Рачинського, – “сьогодні є актуальним розробка правових механізмів, які реально забезпечують верховенство права, прав і обов’язків громадян у державі, оскільки утвердження демократичного правового порядку тісно пов’язане з проблемою авторитету держави та її керівництва, довіри до них. Передусім:

- державна політика має ґрунтуватися виключно на Конституції, законах, а не на особистих поглядах з того чи іншого питання керівника;

- необхідно запровадити демократичну процедуру розробки, прийняття і впровадження державно-політичних рішень (однієї бази з правових норм недостатньо);

- постійно проводити аналіз громадської думки, послідовно враховувати всі нюанси змін, кризових явищ тощо та прогнозувати соціальну поведінку людей;

- акцентування завдань уряду на досягненні порозуміння між громадянами і урядом (розуміння управлінських функцій як надання послуг та готовність інформувати громадян з наданням їм можливості вибору);

- діяльність уряду повинна бути прозорою для громадян” [9].

Сучасні дослідники розглядають державну політику у сфері забезпечення прав і свобод людини, із процесуальними гарантіями прав і свобод, із демократичними принципами судочинства. Розробці державної політики стосовно прав і свобод людини присвячені праці К. Арчер, Р. Гіббінс, Р. Кнопф, Л. Пел, Т. Дай та інших авторів.

Дослідження проблем забезпечення прав і свобод людини в науці державного управління здійснюється також на рівні теоретичного обґрунтування елементів адміністративно-правового статусу особи. Зокрема, вітчизняні науковці В. Авер’янов, О. Андрійко, Ю. Битяк до головних чинників забезпечення реальності адміністративно-правового статусу відносять юридичні гарантії та загальносоціальні умови забезпечення прав, свобод та законних інтересів.

Систему юридичних гарантій прав і свобод громадянина вищезгадані дослідники характеризують сукупністю взаємопов’язаних і взаємодіючих нормативно-правових та інституційно-організаційних засобів їх забезпечення. Нормативно-правові гарантії забезпечення прав і свобод громадянина – це передбачені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби забезпечення реалізації, охорони й захисту прав та свобод. Інституційно-організаційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян – це передбачені в нормативно-правових актах суспільно-політичні інституції, на які покладаються відповідні функції та повноваження щодо організації й здійснення юридичного забезпечення реалізації, охорони і захисту прав та свобод громадянина. За

суб'єктами здійснення забезпечувальної діяльності вони можуть поділятися на державні й громадські [10].

На практиці права та свободи громадян забезпечуються й реалізуються лише за умови їх надійного захисту. Загалом у науці державного управління визначають такі основні конституційні гарантії прав і свобод:

– загальні гарантії прав і свобод людини й громадянина (захист прав і свобод – обов'язок держави, самозахист прав і свобод, судовий захист, міжнародний захист, відшкодування збитків, невід'ємність прав і свобод);

– конституційні гарантії правосуддя (гарантії підсудності, право на юридичну допомогу, презумпція невинуватості, право на перегляд вироку тощо);

– конституційні обов'язки людини й громадянина (рівність обов'язків, дотримання Конституції та законів, повага прав і свобод інших осіб) [11].

Досить часто проблематика державно-політичних аспектів прав і свобод людини глумачиться відповідно до змісту найважливіших міжнародних документів. Міжнародні фактори значно впливають на напрямки державної політики, на розвиток національних інститутів прав і свобод людини. Дослідники підкреслюють значний вплив глобалізації на суспільний розвиток: економічна, культурна глобалізація та міжнародні стандарти в державній політиці, політична взаємозалежність, урядування в умовах глобалізації, окремо виділяють технологічні фактори глобалізації, інформаційний простір та їх вплив на державну політику, тому принцип пріоритетності міжнародного права щодо внутрідержавного у сфері прав і свобод людини стає все більше вагомим і загально визнаним.

Право на судовий захист є гарантією забезпечення, реалізації та поновлення всіх інших прав людини, що свідчить про його особливе місце в ієрархії принципів здійснення державного врядування. У доктрині державного управління право на судовий захист постає найчастіше як передумова створення та функціонування адміністративної юстиції. Остання є основним інститутом у системі контролю й забезпечення законності в діяльності органів державної виконавчої влади, адже, як цілком справедливо зазначає російський науковець В. Севрюгін, за самим своїм призначенням адміністративна юстиція покликана сприяти утвердженню верховенства права над адміністративним свавіллям, захисту прав та законних інтересів громадян від неправомірних дій та рішень органів виконавчої влади, забезпеченню законності в сфері публічного управління [12]. Зважаючи на це, становлення України як правової держави, в якій надійно захищаються й гарантуються права людини і громадянина, пов'язано з формуванням та ефективною діяльністю системи адміністративної юстиції. Більше того, на думку окремих сучасних дослідників, адміністративна юстиція – не просто один із інститутів сучасної правової держави, а її невід'ємний атрибут [13].

Враховуючи те, що праву особи на судовий захист кореспондує обов'язок держави забезпечити такий захист, то справедлива, на нашу думку, є позиція судді ВСУ О. Прокопенко, який стверджує, що “правовідношення, у якому реалізується право особи вимагати поновлення своїх порушених або оспорюваних прав у суді є складним і складається із декількох етапів, правова регламентація яких охоплюється процесуальною формою. Роль держави у забезпеченні реалізації цього правовідношення полягає, по-перше, у встановленні чітких і зрозумілих “правил гри”, тобто правил подачі, розгляду й вирішення вимог зацікавлених осіб, заснованих на праві, і, по-друге, у забезпеченні дотримання цих правил. Процесуальне законодавство відіграє роль правової форми, в якій виражені ці

правила. За цього метою держави є забезпечення дотримання принципів соціальної справедливості як при прийнятті процесуального законодавства, так і при розгляді й вирішенні конкретних юридично значущих справ у суді” [14].

На думку Л. Новак-Каляєвої, дієвими засобами запобігання порушення прав людини на практиці державотворення є удосконалення суспільно-правового механізму гарантування прав людини з метою утвердження невідворотності відповідальності влади за їх порушення на основі результатів публічної звітності влади та громадського моніторингу її діяльності щодо дотримання прав людини. Для забезпечення такого удосконалення необхідні: реальний розподіл влад, покликаний їх урівноважити; панування правового закону; засноване на такому законі обмеження індивідуалізму для запобігання зловживань правами і свободами як самих громадян, так і неправомірних дій всіх гілок влади [15].

Досліджуючи аспекти державного управління у сфері забезпечення європейських стандартів прав і свобод людини загалом, і права на судовий захист зокрема, треба розмежувати поняття європейських стандартів самого державного управління і поняття державного управління у сфері забезпечення європейських стандартів прав. Обидва поняття взаємообумовлені і взаємозалежні. У першому випадку йдеться про ті норми, яким має відповідати структура, функціональні обов’язки, нормативне і матеріальне забезпечення, а також рівень впливу на суспільні відносини органів державного управління, що були погоджені Європейською Спільнотою, та визнані Україною як керівні положення шляхом ратифікації відповідних міжнародно-правових договорів. У другому випадку йдеться про діяльність органів державного управління зі створення необхідних умов, за яких особі надається можливість втілювати гарантовані Європейськими нормативно-правовими актами права та свободи, зокрема право на судовий захист, як на території України, так і поза її межами.

З одного боку, рівень відповідності державного управління європейським стандартам прямо впливає на ефективність діяльності органів державного управління у сфері забезпечення європейських стандартів прав людини, а з іншого боку, оцінка такої відповідності буде завжди залежати від спроможності інститутів державної влади належно забезпечити умови для реалізації громадянами своїх прав на рівні європейських стандартів. Як у першому, так і в другому випадку державне управління здійснюється з однією і тією ж метою – адаптація інститутів громадянського суспільства до європейських стандартів для утвердження верховенства права, сталого розвитку, забезпечення пріоритетності прав і свобод у всіх сферах державної діяльності, а також зміцнення демократії в Україні. Все це є необхідною умовою інтеграції України до Європейського Союзу. Тому в сучасних умовах важливо дослідити місце і роль органів державного управління із забезпечення прав людини та їх європейських стандартів.

Отже, у науці державного управління питання забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист є малодослідженим, хоча саме наукові напрацювання у сфері державного управління можуть найповніше обґрунтувати і розкрити зміст цього поняття, з огляду на особливий статус права людини на судовий захист, якому кореспондує конституційний обов’язок держави щодо його забезпечення.

З огляду на проаналізоване вище, пропонуємо поняття “державне управління у сфері забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист”

визначити як вид діяльності держави щодо створення, відповідно до європейських стандартів, умов для реалізації людиною права на судовий захист.

Державне управління у сфері забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист зумовлює розробку взаємообумовленого механізму реалізації правозахисної функції держави на рівні законодавчої, виконавчої і судової гілки влади. Законодавча гілка влади покликана забезпечити необхідну правову базу для реалізації людиною свого права на судовий захист, виконавча влада – організаційну підтримку у створенні умов для такої реалізації, а судова влада є безпосереднім суб'єктом забезпечення права особи на суд.

Таким чином, можна виділити певні ознаки державного управління у сфері забезпечення європейських стандартів права людини на судовий захист:

1) це вид діяльності органів державного управління, спрямований на виконання правозахисної функції держави;

2) полягає у створенні умов організаційного, правового, інформативного, матеріального та адміністративного типу;

3) у процесі його здійснення реалізується конституційне право людини на судовий захист;

4) покликане забезпечити виконання державою міжнародних зобов'язань щодо гарантування і захисту прав людини і громадянина;

5) є одним із напрямків державної політики у галузі прав людини та політики сприяння розвитку громадянського суспільства;

6) функції управління у цій сфері здійснюються прямо чи опосередковано органами усіх гілок влади;

7) абсолютно усі варіанти управлінських зв'язків між органами державної влади у цій сфері є регламентованими і опосередкованими нормативно-правовими актами.

І хоча право на судовий захист науковцями асоціюється тільки зі здійсненням правосуддя, а відтак, є більше вивченим у сфері юриспруденції, все ж, на нашу думку, воно має бути об'єктом дослідження теорії державного управління, яка може надати якнайповніше наукове обґрунтування всіх аспектів механізму забезпечення та реалізації цього права. Адже правосуддя є способом здійснення судової влади, а остання є однією з форм державної діяльності.

Література

1. Римаренко Ю. Права людини та громадянина, права народів, права етнічних меншин / Ю. Римаренко // Український часопис прав людини [Текст]. — 1996. — № 3/4. — С. 19—23.

2. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник : у 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Видавництво "Юридична думка", 2004. — 584 с.

3. Мельник А. Ф. Державне управління [Текст] : підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. — К. : Знання, 2009. — 582 с.

4. Романенко Є. О. Державна політика у сфері забезпечення прав і свобод людини / Є. О. Романенко // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс] : наук. фах. вид. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=82>.

5. Витрук Н. В. Права человека: состояние и перспективы развития / Н. В. Витрук // Право и власть [Текст]. — М. : Мысль, 1990. — С. 158—164.

6. Романенко Є. О. Державна політика у сфері забезпечення прав і свобод людини...

7. Про Засади державної політики України в галузі прав людини [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України № 757-XIV від 17.06.1999 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/757-14>.

8. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 212/2012 від 24.03.2012 р. — Режим доступу : <http://www.president.gov.ua /documents/14621.html>.

9. Полянський Ю. Захист прав і свобод громадянина у сферах діяльності державної влади та управління / Ю. Полянський, А. Рачинський // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України [Текст] / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К. : Вид-во УАДУ, 1999. — Вип. 1. — 336 с.

10. Державне управління в Україні [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт, 2003. — 384 с.

11. Полянський Ю. Захист прав і свобод громадянина у сферах діяльності державної влади та управління... — 336 с.

12. Севрюгин В. Е. От административной ответственности к административному судопроизводству / В. Е. Севрюгин // Административное право и процесс [Текст]. — 2006. — № 1. — С. 41—43.

13. Димитрова Ю. Адміністративна юстиція атрибут демократичної правової держави / Ю. Димитрова // Право України [Текст]. — 1996. — № 4. — С. 7—14.

14. Прокопенко О. Б. Право на справедливий суд: концептуальний аналіз і практика реалізації [Текст] : монографія / О. Б. Прокопенко. — Х. : ФІНН, 2011. — 248 с.

15. Новак-Каляєва Л. Деякі аспекти формування ідеології державного управління на основі ідеї дотримання прав людини / Л. Новак-Каляєва // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 31. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. — С. 33—43.

A. Oliynyk

ENSURING OF EUROPEAN STANDARDS OF THE HUMAN RIGHT TO JUDICIAL PROTECTION IN UKRAINE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION DOCTRINE

The basic doctrinal approaches to the treatment of public administration in the field of human rights ensuring, including European standards of the right to judicial protection are studied. The notion of human rights ensuring within the concept of the law-governed state and as the way of public policy are highlighted.

Key words: public administration, human rights ensuring, European standards of human right to judicial protection, law-governed state, public policy.