

РОЗДІЛ 1 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2020.2.1>

Бойко Н. О.,

аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України

ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В КОНТЕКСТІ ДІЯЛЬНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

FEATURES OF THE PUBLIC-ADMINISTRATIVE MECHANISM OF ENSURING HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT OF THE ACTIVITY OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE

У статті досліджено особливості здійснення механізму захисту прав людини Конституційним Судом України в умовах сучасних державно-управлінських реформ. Проаналізовано визначальні особливості органу конституційної юрисдикції України. Вказано на необхідність забезпечення взаємодії органу конституційної юрисдикції з іншими органами публічної влади, що має на меті забезпечення функціонування єдиного механізму у сфері забезпечення захисту прав людини. Наголошено на тому, що для забезпечення ефективного механізму захисту прав і свобод людини діяльність органів державної влади має ґрунтуватися на таких основних засобах належного врядування (Good Governance), як погодження намірів і дій, встановлення цілей та їх реалізація, правил, норм поведінки, які впливають на спосіб здійснення владних повноважень інститутами, прийняття дієвих рішень, обмін інформацією, відповідальність за свої дії, забезпечення гласності, участі суспільства та інші. Вказано на необхідність забезпечення належного нормативно-правового регулювання діяльності Конституційного Суду України, визначення повноважень суб'єктів призначення суддів Конституційного Суду України, встановлення взаємодії між такими суб'єктами, яка б виключала вплив на суддів органу конституційної юрисдикції.

Також у статті зазначено, що нові вимоги суспільства однозначно зумовлюють необхідність у змінах, при цьому акцент варто робити на реформуванні управлінських процесів, які вже відбулися в розвинутих демократичних країнах світу та зарекомендували себе успішними.

В умовах активних суспільно-політичних і правових змін в Україні роль Конституційного Суду України є вагомим, що потребує значної державної підтримки, довіри суспільства та беззаперечного врахування тенденцій розвитку традицій державотворення. Тільки за таких умов Конституційний Суд України зможе й надалі гарантувати верховенство права та Конституції України, конституційність законів, інших нормативно-правових актів, а отже, захист прав і свобод людини на належному рівні.

Ключові слова: конституційний зміст, механізм забезпечення прав людини, належне врядування, публічне управління.

The article examines the features of the implementation of the mechanism of human rights protection by the Constitutional Court of Ukraine in the context of modern public administration reforms. The defining features of the body of constitutional jurisdiction of Ukraine are analyzed. It is pointed out the need to ensure the interaction of the body of constitutional jurisdiction with other public authorities, which aims to ensure the functioning of a single mechanism in the field of human rights protection. It is emphasized that in order to ensure an effective mechanism for the protection of human rights and freedoms, the activities of public authorities should be based on such basic means of good governance as coordination of intentions and actions, setting goals and their implementation, rules, norms of behavior on the manner of exercising power by institutions, making effective decisions, exchanging information, responsibility for their actions, ensuring publicity, public participation and more. The necessity of ensuring proper normative-legal regulation of the activity of the Constitutional Court of Ukraine is indicated; determination of the powers of the subjects of appointment of judges of the Constitutional Court of Ukraine; establishing interaction between such entities, which would exclude the possibility of influencing judges of a body of constitutional jurisdiction.

The article also states that the new requirements of society clearly determine the need for change, with an emphasis on reforming the management processes that have already taken place in developed democracies and have proven successful.

In the context of active socio-political and legal changes in Ukraine, the role of the Constitutional Court of Ukraine is important, which requires significant state support, public confidence and unquestioning consideration of trends in state-building traditions. Only under such conditions will the Constitutional Court of Ukraine be able to continue to guarantee the rule of law and the Constitution of Ukraine, the constitutionality of laws and other normative legal acts, and thus the proper protection of human rights and freedoms at the appropriate level.

Key words: *constitutional content, mechanism of ensuring human rights, good governance, public administration.*

Постановка проблеми. Модернізація української державності останнім часом стала домінантою на шляху демократичних змін. Такі перетворення, насамперед, супроводжуються створенням належної системи інституційних та нормативних гарантій захисту прав і свобод людини. Основною проблемою держави є забезпечення прав людини, гарантованих Конституцією України, що розпочинається зі створення відповідних державних механізмів захисту прав і свобод людини, набуваючи особливого значення для держави, політична і правова системи якої перебувають в процесі трансформаційних змін.

Основи такого механізму визначено в Конституції України, відповідно до якої проголошено утвердження і забезпечення прав та свобод людини головним обов'язком держави. Загальновідомо, що забезпечення гарантування верховенства Конституції покладено на Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні. Таким чином, саме Конституційний Суд України є одним з елементів державотворення, що забезпечує ефективне функціонування державного механізму захисту прав і свобод людини.

Надання оцінки органу конституційної юрисдикції України, беззаперечно, є важливим завданням з огляду на визначну роль цього державного органу в системі публічного управління. Необхідність дослідження механізму забезпечення прав людини Конституційним Судом України обґрунтовується специфікою, особливістю та унікальністю діяльності такого органу. Питання забезпечення прав людини органом конституційної юрисдикції в механізмі публічного управління є актуальним з огляду на процес становлення державності та потребує детального вивчення. У контексті уваги суспільства щодо діяльності Конституційного Суду України дослідження вказаного питання є надзвичайно актуальною темою в період трансформаційних змін в Україні.

Аналіз дослідження і публікацій. Особливості діяльності Конституційного Суду України та забезпечення ним прав і свобод людини неодноразово були предметом дослідження у провідних вітчиз-

няних науковців-правників. Зокрема, вказане питання вивчалось О. Баймуратовим, А. Головиним, А. Єзеровим, В. Лемаком, С. Ківаловим, С. Різником, М. Савчиним, С. Шевчуком тощо. Водночас необхідно звернути увагу на те, що для розуміння актуальних проблем формування й розвитку механізму державного управління в Україні доцільно зважати на відповідні наукові роботи вітчизняних вчених-теоретиків у галузі як конституційного права, так і публічного управління. Проте досліджуване питання не знайшло свого відображення в теорії публічного управління. З огляду на проблеми, зумовлені політичною, державно-управлінською, економічною ситуацією в країні, які є нині в нашому суспільстві, дослідження проблеми в статті є важливим і актуальним.

Мета статті – дослідити особливості механізму забезпечення прав людини через повноваження Конституційного Суду України в умовах сучасних державно-управлінських реформ.

Виклад основного матеріалу. Основні гарантії захисту прав людини в Україні закріплені, насамперед, у Конституції України. Саме факт закріплення в Основному Законі України окремих прав і свобод є врегулюванням загальних засад взаємодії людини і держави та являє собою підґрунтя для функціонування системи органів влади, діяльність яких має на меті захист порушених прав людини.

Станом на сьогодні в умовах трансформаційних змін глобальною проблемою залишається суттєве вдосконалення співвідношення, взаємовідносин і взаємодії складників механізму публічного управління з метою побудови його таким чином, щоб останній працював на користь та в інтересах суспільства. В. Авер'янов звернув увагу на те, що реалізація цілого ряду умов як із боку органів державного управління, так і з боку самих людей, забезпечить активну діяльність управлінських ланок у напрямі захисту прав і свобод людини, а громадяни при цьому матимуть реальну можливість дієво впливати на забезпечення своїх прав і законних інтересів [1, с. 209]. У цьому випадку одним із нагальних завдань є налагодження взаємодії Конституційного Суду України з органами

публічної влади, що на практиці ефективно забезпечувало б захист прав і свобод людини.

Так, ст. 55 Конституції України кожному гарантоване право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [2]. Отже, доцільно зробити висновок, що механізм захисту прав і свобод людини в Україні будується на двох рівнях, а саме: національна система, до якої можна зарахувати захист прав людини Конституційним Судом України, та міжнародна.

Зазначаючи про питання захисту прав і свобод людини Конституційним Судом України і виходячи зі змісту ст. 7 Закону України «Про Конституційний суд України» [3], важливо виокремити такі дії Конституційного Суду України, спрямовані на забезпечення прав і свобод людини:

- вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

- офіційне тлумачення Конституції України;

- надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України, або Кабінету Міністрів України висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість;

- надання за зверненням Президента України або щонайменше сорока п'яти народних депутатів України висновків про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

- надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

- надання за зверненням Верховної Ради України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. 157 і ст. 158 Конституції України;

- надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України;

- вирішення питань про відповідність Конституції України та законам України нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з ч. 2 ст. 137 Конституції України;

- вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України [3].

О. Кравченко у своєму дослідженні визначає захист прав і свобод людини Конституційним Судом України як діяльність, що здійснюється шляхом вирішення справ про конституційність законів, інших нормативно-правових актів, тлумачення норм Конституції та законів, результатом якої є їх скасування, за умови їх невідповідності Конституції, та відновлення прав і свобод, гарантованих Конституцією, або уточнення позиції законодавця, вираженої в нормах, що тлумачиться, сприяючи таким чином їх належній реалізації [4]. Доцільно також зазначити думку А. Головіна: «Конституційний Суд України, даючи офіційне тлумачення правових норм, забезпечує захист прав громадян у питаннях, що були предметом розгляду органів судової або виконавчої влади. Своє право на судовий захист в єдиному органі конституційної юрисдикції в Україні громадяни, особи без громадянства, іноземці, фізичні особи можуть реалізувати або через звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини чи інших суб'єктів конституційного подання, або порушивши клопотання про офіційне тлумачення положень Конституції та законів України» [5]. Беручи до уваги викладене, доходимо висновку, що захист прав і свобод людини відбувається Конституційним Судом України через здійснення ним його повноважень, визначених законодавством, у процесі яких забезпечується діяльність законодавчої та виконавчої гілок влади в межах, встановлених законом, при цьому відбувається запобігання ігноруванню та порушенню вимог та принципів, встановлених Основним Законом.

Крім того, як можемо бачити, що новелою, розпочатою у 2016 р., конституційної реформи, стало запровадження інституту конституційної скарги. При цьому варто зазначити, що цей інститут досить вагомо розширив можливості захисту прав і свобод людини, визначених Конституцією України, за ініціативою саме особи, але водночас став новим викликом для Конституційного Суду України, який має на меті захист від несправедливого закону, насамперед, реально порушеного конституційного права особи.

Варто погодитися з такою концептуальною думкою вітчизняних вчених: «Конституційна скарга, будучи специфічним інструментом захисту прав людини, надає особі можливість вступати в правовий спір із державою та її органами, тим самим інтегруючи громадян у процес управління державою» [6, с. 36]. Інститут конституційної скарги виступає не тільки як гарантія захисту основних прав людини від протиправних дій органів публічної влади, а й як ефективний спосіб забезпечення розвитку конституційної демократії, основу якої й формують права людини. Отже, можемо говорити, що розширення повноважень Конституційного Суду України, з однієї сторони, надало змогу забезпечити ефективність доступу громадян до Конституційного Суду України, а з іншої – органу конституційної юрисдикції здійснювати не лише судочинство, а й правосуддя, що є ознакою гуманістичної спрямованості держави в сучасному вимірі.

Конституційний Суд України, здійснюючи свої повноваження, виконує функцію конституційного контролю, що є фундаментальною засадою забезпечення функціонування механізму державної влади відповідно до принципів поділу влади, гарантуючи при цьому діяльність системи стримувань та противаг. Водночас орган конституційної юрисдикції здійснює таку функцію лише за ініціативи третьої сторони, зацікавленої у вирішенні питання, і від рішення Конституційного Суду України залежить подальше функціонування механізму державної влади [7]. Погоджуємося, що вказане є визначальною особливістю цього органу. При цьому варто зазначити, що, здійснюючи свої повноваження відповідно до законодавства, Конституційний Суд України не обмежує повноваження того чи іншого державного органу та не приймає на себе виконання його функцій, а також не здійснює будь-який вплив. Водночас гарантована Основним Законом обов'язковість рішень Конституційного Суду України є гарантією дотримання конституційного порядку в механізмі державної влади. Вказане уможливило висновок, що поділ державної влади гарантує не тільки розмежування повноважень, але й забезпечує взаємодію органу конституційної юрисдикції з іншими органами публічної влади, що має на меті забезпечення функціонування єдиного механізму у сфері забезпечення захисту прав людини.

Для забезпечення ефективного механізму захисту прав і свобод людини діяльність органів державної влади має ґрунтуватися на таких основних засобах належного врядування (Good Governance), як погодження намірів і дій, встановлення цілей та їх реалізація, правил, норм поведінки, які впливають на спосіб здійснення

владних повноважень інститутами, прийняття дієвих рішень, обмін інформацією, відповідальності за свої дії, забезпечення гласності, участі суспільства тощо [8]. Вважаємо, що в цьому контексті не є виключенням й орган конституційною юрисдикції України.

У Конституції України провідною ідеєю є визнання прав людини зобов'язуючими для всіх органів публічної влади, закріплюючи за людиною право вільно розвиватися, яке співвідноситься з позитивним обов'язком публічної адміністрації утверджувати та забезпечувати права людини. Такий обов'язок держави реалізується здебільшого через здійснення правосуддя.

У системі органів державної влади, що діє на засадах її поділу відповідно до ч. 1 ст. 6 Конституції України, а також стосовно всіх інших державних органів, особливе місце щодо забезпечення дії Конституції та дотримання її гарантій посідають суди. Слід погодитися з думкою, що судова влада – це влада, яка здатна встановлювати правомірність поведінки всіх суб'єктів та вказувати, як має бути використана «державна сила» для збереження конституційного правопорядку і законності у сферах здійснення законодавчої та виконавчої влади [9, с. 48–50]. Отже, держава має бути орієнтована на зростання ефективності судової влади, яка є фактично останньою інстанцією у вирішенні спорів, тобто безпосередньо здійснює захист прав людини.

Вітчизняний науковець зазначає: «Відповідно до ст.ст. 3, 8, 9, 21 і 55 Конституції України право на судовий захист і доступ до правосуддя належить до невідчужуваних прав і свобод людини й одночасно виступає гарантією захисту всіх інших прав і свобод, що визнаються та гарантуються згідно із загальноприйнятими принципами і нормами міжнародного права. Із наведених конституційних положень у взаємозв'язку зі ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст. 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод випливає, що правосуддя як таке має забезпечувати ефективне поновлення в правах і відповідати вимогам справедливості» [10]. Не можна не погодитися з такою думкою, оскільки судовий захист прав людини (реалізація права) забезпечується судом за допомогою здійснення правосуддя в межах судових процедур на засадах верховенства права.

Водночас варто зазначити, що Конституційний Суд України до системи судоустрою не входить та відповідно до ст. 147 Конституції України, вирішує питання щодо конституційності законів та інших актів, а також здійснює офіційне тлумачення Конституції. Таким чином, Конституційний

Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції, що вирішує питання щодо відповідності нормативно-правових актів нормам Конституції та тлумачення Конституції, покликаний своєю діяльністю забезпечувати верховенство Конституції України на всій території держави, гарантуючи конституційну законність.

Водночас Конституційний Суд України є вагомим органом у системі державотворення. Проте в умовах сьогодення першочерговою проблемою є відсутність комплексу принципів, які забезпечували б автономію діяльності вказаного органу. Це означає, що орган конституційної юрисдикції в Україні повинен мати свою систему стримувань та противаг. Для вирішення вказаної проблеми необхідно: 1) забезпечити належне нормативно-правове регулювання діяльності Конституційного Суду України; 2) визначити повноваження суб'єктів призначення суддів Конституційного Суду України; 3) встановити таку взаємодію між суб'єктами, яка б виключала можливість впливу на суддів органу конституційної юрисдикції.

З огляду на нагальність проблематики питання ця тема буде досліджуватися й надалі.

Висновок. Конституційний Суд України є єдиним органом, який покликаний захищати верховенство Конституції України, а отже, його можна вважати одним із вагомих органів, який здійснює захист конституційних прав і свобод людини. Орган конституційної юрисдикції в Україні займає особливе місце в механізмі захисту основних прав і свобод людини, оскільки сприяє розкриттю змісту конституційних прав людини, що дає змогу для

повної їх реалізації. Саме через здійснення нормоконтролю Конституційний Суд України захищає права людини, усуваючи причини їх порушень. При цьому рішення і правові позиції Конституційного Суду України є орієнтиром у діяльності органів судової, виконавчої та законодавчої влади в питаннях, що стосуються захисту прав людини. Захист прав людини є одним із головних завдань Конституційного Суду України і здійснюється ним шляхом реалізації його повноважень.

Водночас в умовах сьогодення вважаємо, що перепорою в реалізації повноважень Суду з метою захисту конституційних прав людини є відсутність комплексу принципів, які забезпечували б автономію діяльності вказаного органу.

Звичайно, удосконалення механізму захисту прав людини органом конституційної юрисдикції є складним та довготривалим процесом.

Нові вимоги суспільства однозначно визначають необхідність у змінах, при цьому акцент варто робити на реформуванні управлінських процесів, які вже відбулися в розвинутих демократичних країнах світу та зарекомендували себе успішними.

Водночас в умовах активних суспільно-політичних і правових змін в Україні роль Конституційного Суду України є ваговою, що потребує значної державної підтримки, довіри суспільства та беззаперечного врахування тенденцій розвитку традицій державотворення. Тільки за таких умов Конституційний Суд України зможе й надалі гарантувати верховенство права та Конституції України, конституційність законів, інших нормативно-правових актів, а отже, захист прав і свобод людини на належному рівні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Авер'янов В. Державне управління: теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 1998.
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Про Конституційний Суд України : Закон України № 2136-VIII від 13 липня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text>.
4. Кравченко О.О. Захист прав і свобод людини та громадянина Конституційним Судом України: доктринальні, прикладні та компаративні аспекти : автореф. дис. ... к. ю. н. 2011. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=ARD&P21DBN=ARD&Z21ID=&Image_file_name=DOC/2011/11KOOPKA.zip&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1.
5. Головін А. Захист основоположних прав людини і громадянина під час надання Конституційним Судом України офіційного тлумачення положень. *Віче*. 2011. № 17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2011_17_9.
6. Петришин О.В. Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні. Монографія / О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш, С.Г. Серьогіна, І.І. Бодрова. Київ : Атіка-Н, 2010.
7. Дяченко О.П., Ніколюк О.В. Конституційний контроль у механізмі державного управління. *Наукові записки Інституту Верховної Ради України*. 2020. № 4. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/view/1836/1715>.
8. Москалец Н.В. Перспективы обеспечения прав и свобод человека в Украине в контексте надлежащего управления (GOOD GOVERNANCE). *Публічне управління. Республіка Вірменія*. 2016. № 3. С. 116–126.
9. Селиванов А.А., Стрижак А.А. Вопросы теории конституционного правосудия в Украине. Київ : Логос, 2010. 274 с.
10. Луспеник Д. Касаційні фільтри у цивільних справах: проблемні питання судового правотлумачення та правозастосування. *Судбно-юридическая газета*. 2020. 15 червня. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/171319-kasatsiyni-filtri-u-tsvilnikh-spravakh-problemni-pitannya-sudovogo-pravotlumachennya-ta-pravozastosuvannya>.