

УДК 371.74:341.64:341.231

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.1.4>

Баштанник Алла Григорівна,

кандидат наук з державного управління,

заступник директора

Дніпровського регіонального відділення Національної школи суддів України

ORCID ID: 0000-0001-5691-2293

МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД

THE MECHANISM FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE PROVISIONS OF THE CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

У статті проведено аналіз і систематизацію теоретичні засади дослідження інституту прав людини в публічному управлінні. З цією метою доповнена методологічна основа дослідження інституту прав людини в сучасній науці державного управління, а також проаналізована правореалізація як базова функція публічноуправлінської діяльності в галузі прав людини. Особливу увагу приділено публічноуправлінським стандартам дотримання прав і свобод людини у форматі соціальної, правової держави. На цій основі в статті проаналізовано конституційний зміст і інституційно-ональну сутність соціальної, правової держави, а також соціальну спрямованість публічноуправлінської діяльності в контексті правозабезпечення.

Особливу увагу приділено міжнародним стандартам у сфері гуманізації публічного управління та шляхам їх реалізації на рівні національної держави. З цією метою у статті розглянута інституційна система забезпечення конституційних прав і свобод в умовах запровадження воєнного стану та проведення антитерористичних заходів. Доведено необхідність пошуку нових правових підходів до формування національного конституційного законодавства для вирішення проблемних питань конституційно-правового регулювання прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. Вказано, що формування дієвих механізмів забезпечення прав і свобод людини є фактором становлення громадянського суспільства, основою функціонування його інститутів і показником рівня цивілізованості Української держави.

Наголошено, що інститут прав людини завжди є об'єктом конституційно-правового регулювання національної правової системи. При цьому власне особливий національний формат правотворення сучасної правової держави характеризується спільними властивостями на основі концептуальних міжнародних документів, перш за все, Конвенції прав людини та основоположних свобод. Сучасні правові реформи в Україні, обумовлені гармонізацією національного та європейського законодавства актуалізують завдання гуманізації всієї державної політики, особливо в умовах правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: додаткові заходи індивідуального характеру, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод механізм державного управління, національний інститут з прав людини, основоположні свободи, права людини.

The article analyses and systematizes the theoretical foundations of the research of the Institute of Human Rights in Public Administration. For this purpose, the methodological basis of the study of the institute of human rights in the modern science of public administration was supplemented, as well as the implementation of law as a basic function of public administration in the field of human rights was analysed. Special attention is paid to public management standards of observance of human rights and freedoms in the format of a social, legal state. On this basis, the article analyses the constitutional content and institutional essence of the social, legal state, as well as the social orientation of public management activities in the context of legal protection.

Special attention is paid to international standards in the field of humanization of public administration and ways of their implementation at the level of the national state. For this purpose, the article examines the institutional system of ensuring constitutional rights and freedoms in the conditions of the introduction of martial law and the implementation of anti-terrorist measures. The necessity of finding new legal approaches to the formation of national constitutional legislation to solve problematic issues of constitutional and legal regulation of the rights, freedoms and responsibilities of a person and a citizen has been proved. It is indicated that the formation of effective mechanisms for ensuring human rights and freedoms is a factor in the formation of civil society, the basis of the functioning of its institutions and an indicator of the level of civilization of the Ukrainian state.

It was emphasized that the institution of human rights is always an object of constitutional and legal regulation of the national legal system. At the same time, the actual individual national format of law-making of the modern legal state is characterized by common properties based on conceptual international documents, first of all, the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. Modern legal reforms in Ukraine, due to the harmonization of national and European legislation, actualize the task of humanizing the entire state policy, especially in the conditions of the legal regime of martial law.

Key words: *additional measures of an individual nature, the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the mechanism of state administration, the National Institute for Human Rights, fundamental freedoms, human rights.*

Постановка проблеми. Становлення і розвиток системи органів державної влади в умовах реформ потребує обґрунтування напрямів державотворення, нормативного визначення функцій, структури, повноважень органів влади, закріплення алгоритму регулювання діяльності органів влади. Водночас, такі процеси потребують формування дієвих механізмів захисту прав і свобод людини на рівні національної держави, а також спеціальних механізмів забезпечення таких прав у сфері державного управління. Формування таких механізмів також обумовлено проведенням конституційної, адміністративної та судової реформ в Україні, реалізацією євроінтеграційної політики, особливими умовами сучасного державотворення, запровадженням правового режиму воєнного стану. При цьому системною проблемою виступає відсутність раціональних механізмів забезпечення прав людини у контексті тимчасового, зумовленого загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Потребують власного дослідження концептуальні засади формування структурних характеристик та тенденцій організаційного розвитку публічних механізмів. Малодослідженими напрямками у сучасній науці виявились принципи формування, класифікація, концепції та моделі, нормативне закріплення, суспільна адаптація механізмів забезпечення прав і свобод людини.

Також потребує вирішення методологічна проблема регулювання діяльності органів влади щодо правового статусу та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах воєнного стану, що визначаються відповідно до Конституції України та цього Закону. Адже в умовах воєнного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, передбачені частиною другою статті 64 Конституції України [1].

Аналіз досліджень і публікацій. Значний вплив на формування концептуальних теоретико-методологічних засад дослідженої проблематики мали праці В. Баштанника, Ю. Барабаша, Ю. Бисаги, Д. Белова, С. Головатого, О. Зайчука, В. Казакова, В. Копейчикова, А. Колодія, В. Лемака,

П. Петровського, О. Пушкар, О. Пушкіної, В. Селіванова, О. Скрипнюка, О. Совгирі, В. Федоренка, О. Фрицького, М. Хавронюка, В. Шаповала та інших. Варто вказати також на дослідження праці вчених, які досліджували концептуальні засади формування механізмів державного управління, а саме К. Ващенко, В. Голубь, Г. Дзяної, В. Загорського, В. Князева, М. Кравченко, С. Кравченка, В. Куйбіди, В. Лугового, А. Мерзляк, З. Надюка, Л. Приходченко, О. Пухкала, Є. Романенка, А. Семенченка, В. Соловьева, С. Сороки, В. Тертички, А. Халецької, І. Хожило, Н. Чалої, О. Федорчак та ін. На організаційно-правових та адміністративних аспектах формування механізмів забезпечення прав людини В. Авер'янова, Ф. Андрійко, В. Борденюка, С. Дубенко, О. Петришина та ін. Загалом, права і свободи людини і громадянина мають універсальний характер, вони є предметом дослідження вчених багатьох галузей науки, кожна з яких визначає певну сферу життєдіяльності людини. Дослідження проблематики функціонування механізму захисту прав і свобод людини в Україні у контексті реалізації положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та питань, пов'язаних з їх конституційно-правовим регулюванням вимагає нових методологічних підходів і поглядів, передбачає розгляд широкого кола джерел, які стосуються загальної проблематики публічного управління – гуманізації публічних відносин.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі національного та міжнародного законодавства та практики його впровадження в публічному управлінні сформулювати сутність, зміст і особливості механізму регулювання прав людини в Україні в контексті положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Виклад основного матеріалу. Мова йде про зміну основ функціонування механізмів державного управління у сфері захисту прав людини, доповнення принципів регулювання діяльності органів державної влади, основ формування державної політики, розвитку суспільних сфер. Так, О. Радченко визначає сутність механізму як «... системну сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що

має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі установлених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління» [2, с. 24].

Р. Рудницька і О. Сидорчук, аналізуючи сутність і зміст механізмів державного управління, принципів їх функціонування, подають визначення механізму (державного управління) як квазі-системи, призначеної для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби інструменти державного впливу на об'єкт управління. При цьому до принципів формування таких механізмів дослідницями віднесено такі: цілеспрямованості, безперервності і надійності, планомірності, динамізму, несуперечливості законам управління, цілісності, автономності, моделювання. Авторки також запропонували узагальнену модель механізму державного управління [3]. У контексті нашого дослідження власне механізм захисту прав і свобод може бути детермінований як відкрита система базових інститутів прав і свобод, які: визначені нормами міжнародного права; гарантуються державою і міждержавними об'єднаннями; реалізуються в діяльності спеціально утворених міжнародних судових органів.

З позицій методології державного управління характеристики механізмів захисту прав людини (МЗПЛ) доцільно визначати через особливості діяльності органів державної влади, зокрема, правовий статус, структуру, взаємодію з іншими органами влади, визначенням впливу зовнішнього середовища на об'єкт та суб'єкт регулювання. З позицій забезпечення прав і свобод людини важливо акцентувати на конституційні положення у зазначеній сфері, особливі повноваження глави держави,

При цьому невирішеними завданнями залишається систематизація механізму, форм, структури, підходів та інструментів регулювання діяльності органів влади щодо захисту прав і свобод, спрямованих на здійснення таких управлінських завдань:

1) потреба збереження вискоєфективного функціонування МЗПЛ в системах законодавчої, виконавчої влади та судової влади на центральному, регіональному, субрегіональному та місцевому рівнях публічного управління;

2) необхідність запровадження гуманітарної ідеології функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування як управлінської діяльності щодо захисту та реаліза-

ції прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;

3) створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів з метою забезпечення якості функціонування МЗПЛ;

4) удосконалення нормативно-правового забезпечення здійснення формування МЗПЛ, перш за все, у форматі раціоналізації механізмів соціальної, правової держави.

Наразі, зважаючи на особливості європейського вибору України однією з найважливіших сфер публічного управління виступають права і свободи людини, оскільки саме в цій сфері сформовано ефективний механізм імплементації базових гарантій як через низку міжнародних договорів універсального та регіонального характеру, ратифікованих переважно більшістю країн, так і через систему контрольних та правоохоронних органів, а також правозахисних організацій. Важливу роль у цьому процесі відіграє Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [4], й відповідно, Європейський Суд з прав людини, що функціонує у правовому полі Конвенції та інших міжнародних угод у сфері прав людини. Адже у широкому розумінні права людини – це невід'ємні властивості, природні можливості розвитку, які визначають міру людської свободи, оскільки права людини надто складне, багатогранне, філософське, етичне, політологічне й правове поняття.

Теоретико-методологічне обґрунтування МЗПЛ має базуватися таких засадах:

– визначення цілей завдань та функцій таких механізмів і власне процесу захисту прав і свобод, виокремлення організаційного, правового та інших видів регулювання діяльності органів влади щодо захисту прав і свобод;

– напрацюванні цільових, функціональних та організаційних складових МЗПЛ у сферах регулювання діяльності органів влади;

– вирішенні проблеми дихотомічної єдності понять «захист прав і свобод регулювання – регулювання діяльності ОДВ щодо захисту прав і свобод»;

– забезпечення результативності та ефективності функціонування суб'єктів та механізмів регулювання діяльності органів влади щодо захисту прав і свобод;

– формалізації взаємовідносин та взаємодії із громадськістю у системі реалізації Конвенції про захист прав і основоположних свобод.

У суспільних науках існує усталений підхід, згідно з яким розподіл управлінських повноважень між складовими державної влади становить

найбільш ефективний спосіб захисту конституційної демократичної системи управління державою, забезпечення прав та свобод людини і громадянина, формування досконалої економічної моделі національного розвитку. Разом тим, входження України в європейський і світовий адміністративний простір викликає потребу у відповідних перетвореннях в усіх сферах суспільного життя, адаптації основних державних інституцій до найкращих світових зразків, при цьому досвід інших держав потребує системної адаптації в частині формування МЗПЛ. Саме тому у сучасному пострадянському суспільстві публічно-правова реформа повинна реалізовуватися у взаємопов'язаних напрямках конституційного реформування, адміністративної реформи; судової реформи; забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, зміцнення основ демократичного режиму у форматі європейських держав.

Так, В. Лемак узагальнює методологічні підходи до розуміння сутності сучасної правової реформи у вітчизняній і зарубіжній юридичній науці, виділяє серед них такі: 1) правова реформа зводиться до реформування лише публічно-правової сфери суспільства і в цьому сенсі називається державно-правовою реформою («вузький підхід»); 2) вона спрямована на реформування правової системи суспільства, її структури та окремих компонентів («розширений підхід»). При цьому правова реформа – це державна політика, спрямована на системні перетворення за допомогою юридичних засобів сутності держави, її основних функцій, правових основ відносин із суспільством та окремими індивідами на основі принципів конституціоналізму та правової держави [84]. На нашу думку, саме вирішення проблеми формування ефективних МЗПЛ є основою сучасного адміністративного реформування, адже лише раціонально побудована система управління державою здатна мінімізувати існуючу відчуженість населення від участі в управлінні державними справами, виступає важливим засобом правозабезпечення як функції держави.

Дихотомія у системі «централізація – децентралізація» завжди характеризувала дієздатність інститутів державної влади реалізовувати визначені повноваження, забезпечити дотримання у Конституції України основних прав і свобод людини. Проте з розвитком державотворення в системі органів публічної влади різних рівнів сформувалися напівавтономні підсистеми з функцією квазі-взаємодії держави і громадянського суспільства у частині делегованих повно-

важень. Насправді, в межах функціонування таких підсистем функція координації управління мінімізована, а механізм регулювання формалізований виключно через правове регулювання, при цьому цільова функція захисту прав і свобод декларується, проте є досить опосередкованою. Власне, у процесі централізації самоврядування (реформи децентралізації) сам інститут самоврядування поступово набуває рис етатистської моделі управління на рівні об'єднань кількох десятків населених пунктів у межах територіальної громади, що суперечить сутності права на самоврядування.

Разом з тим, розвиток і становлення сучасних МЗПЛ як складової науки державного управління передбачає ґрунтовну розробку понятійно-категоріального апарату у сфері захисту прав і свобод, завданням якого виступає інтегрування основних категорій, термінів та понять, що визначають сутність певного виду управлінської діяльності та відтворюють найбільш суттєві, закономірні управлінські зв'язки та відносини. Перш за все, це стосується випереджального застосування положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в управлінській практиці, а не лише у випадку реагування на виявлені правопорушення. Отже, такі категорії виступають основою теоретико-методологічного обґрунтування МЗПЛ в системі управлінської діяльності, визначають рівень адаптивності систем управління до потреб людини на основі принципу респонсивності, сприяють систематизації наукових і практичних підходів щодо загальноєвропейських принципів ефективного врядування. Отже, процеси реформування в системі публічної влади потребують певної систематизації та уточнення формулювань, змісту та трактувань таких понять, структурування наукових категорій за змістом.

Важливо вказати, що формування МЗПЛ у контексті Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод вимагає запровадження таких складників діяльності органів влади: внесення змін до законодавства та практики застосування рішень Європейського Суду з прав людини; внесення змін до адміністративної практики; забезпечення юридичної експертизи законопроектів; забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики ЄСПЛ тих категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана із правозастосуванням та з триманням людей в умовах позбавлення свободи. Адже Конвенція призначена гарантувати не ті права, що є теоретичними

та ілюзорними, а ті, що є практичними і реальними. Так, саме по собі призначення захисника у судовій справі не забезпечує ефективної допомоги, оскільки адвокат, призначений надавати безоплатну правову допомогу, може вмерти, серйозно захворіти, стикатися тривалий час з перешкодами у своїй діяльності або ухилятися від виконання своїх обов'язків. Конвенція призначена гарантувати не ті права, що є теоретичними та ілюзорними, а ті, що є практичними і реальними. Так, наприклад у контексті принципу забезпечення права на справедливий суд саме по собі призначення захисника не забезпечує ефективної допомоги, оскільки адвокат, призначений надавати безоплатну правову допомогу, може вмерти, серйозно захворіти, стикатися тривалий час з перешкодами у своїй діяльності або ухилятися від виконання своїх обов'язків. Отже, якщо органи влади ставляться до відома про таку ситуацію, вони повинні або замінити його, або примусити його виконувати свої обов'язки. Тобто, якщо органи влади ставляться до відома про таку ситуацію, вони повинні або замінити його, або примусити його виконувати свої обов'язки.

Варто вказати, що сформована на даний час модель функціонування системи МЗПЛ в Україні не співвідноситься з поняттям «європейські цінності», принципами Європейського адміністративного простору, традиціями європейського судочинства у сфері забезпечення прав людини. Це обумовлено тим, що система ОДВ постійно знаходиться у стані трансформації, змінюються не лише внутрішні характеристики складових такої системи, а й характерні властивості взаємовідносин між органами влади в умовах: 1) конституційної реформи; 2) реформування діяльності органів влади в умовах децентралізації; 3) реформування в системі органів місцевого самоврядування; 4) судової реформи, 5) реалізації Стратегії реформування державного управління.

Доцільно визначити такі типи регулювання діяльності органів державної влади з позицій функціонування МЗПЛ:

1) загальне регулювання – тип регулювання діяльності органів влади у межах функціонування МЗПЛ, де здійснюється розробка та реалізація національних програм соціального розвитку. Базується на чітко регламентованих законодавчими актами управлінських алгоритмах і адміністративних процедурах;

2) спеціальне регулювання – тип регулювання діяльності органів влади у межах функціонування МЗПЛ, де здійснюється розробка та реалізація галузевих програм, програм розвитку окремих

напрямів державної політики за всіма складовими системи ОДВ;

3) особливе регулювання – тип регулювання діяльності органів влади у межах функціонування МЗПЛ, коли здійснюється реалізація політики держави за окремим напрямом розвитку держави (державної політики). Характерною рисою такого регулювання відмінність від правил, процедур та регламентів, характерних для загального та спеціального типів регулювання, проте на основі дотримання міжнародних норм;

4) квазі-регулювання – регулювання, що :

- 1) закріплене нормативними актами, проте не здійснюється через організаційні та правові суперечності в діяльності органів влади у межах функціонування МЗПЛ;
- 2) не регламентоване нормативними актами і правовою практикою, проте здійснюється на виконання вимог певного політичного суб'єкта;

5) зовнішньосистемне регулювання, що проявляється у двох формах: по-перше, формування МЗПЛ під впливом зовнішньополітичних чинників (наприклад, критерії на вступ до ЄС), цивілізаційних чинників (діяльність міжнародних гуманітарних та правових структур – ООН, ОБСЄ, Рада Європи); по-друге, громадський формат, що знаходить прояв у діяльності громадських організацій, ЗМІ, громадських рад при органах державної влади, актах громадського протистояння.

Висновки. Таким чином, у процесі формування МЗПЛ на виконання положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод актуалізувалися завдання, предметне поле та об'єктна спрямованість національні механізмів захисту прав людини, що обумовило доцільність системного аналізу умов формування суб'єктно-об'єктних відносин в інтегрованих системах управління, визначення етапів побудови механізмів захисту прав людини, детермінації сутності зовнішніх та внутрішніх факторів регулюючого впливу на систему державного управління.

На нашу думку, механізм захисту прав людини є інтегральною категорією, дослідження якої має спиратися на міждисциплінарні підходи та врахування всього спектра методів і форм державного управління. При цьому одним із найбільш складних та актуальних завдань, які необхідно вирішити в процесі забезпечення належного рівня функціонування МЗПЛ, є вибір адекватної методології раціоналізації суспільних відносин в межах таких механізмів. Застосування даної методології надає можливість, по-перше, виявити наявні проблеми функціонування таких механізмів, по-друге, на основі аналізу проблем

є можливість сформулювати альтернативні стратегії реформування ОДВ та, по-третє, обрати та реалізувати найбільш прийнятну стратегію удосконалення всієї системи державного управління.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України від 28.06.1996року. – URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Радченко О. Родові ознаки категорії механізм в соціальних науках. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 3. С. 19–25.
3. Рудніцька Р. Сутність та зміст механізмів державного управління та принципів їх функціонування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 50–60.
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція прав людини: Закон України від 17 липня 1997 року № 475. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text/
5. Лемак В. Правова реформа в Чехії і Словаччині в умовах постсоціалістичної модернізації: теоретичні і практичні проблеми. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2003. 40 с.