

Я. В. ЛАЗУР. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ В УКРАЇНІ СВІТОВИХ СТАНДАРТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Здійснено аналіз імплементації в Україні світових стандартів забезпечення прав і свобод людини у сфері публічного управління.

Ключові слова: імплементація, світові стандарти, права і свободи людини, публічне управління

Делается попытка осуществить анализ имплементации в Украине мировых стандартов обеспечения прав и свобод человека в сфере публичного управления.

Ключевые слова: имплементация, мировые стандарты, права и свободы человека, публичное управление.

The article focuses on the analysis of the main problems of the implementation of world standards of ensuring human rights and freedoms in the sphere of public administration in Ukraine.

Key words: implementation, world standards, human rights and freedoms, public administration.

У механізмі адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини норми адміністративного права займають основне, фундаментальне місце. Саме від їх чіткого формулювання у текстах нормативно-правових актів, від їх правильного застосування залежить додержання прав і свобод людини і громадянина в нашій державі. Лише маючи ефективну систему правових норм у сфері публічного управління можна досягти режиму законності в Україні.

Будуючи таку ефективну систему, український законодавець повинен враховувати міжнародний досвід забезпечення прав і свобод у сфері публічно-управлінської діяльності. Це підвищує актуальність даного дослідження, яке базується на порівнянні та виокремленні специфічних особливостей забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління в Європі, США та Росії.

Метою даного дослідження є встановлення ознак правового регулювання забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічно-управлінської діяльності в державах Європи, США та Росії.

Характеристика стану забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічно-го управління в США. Дослідження особливостей функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління було б неповним без аналізу позитивного досвіду інших держав, і у першу чергу так званих держав «старої демократії», до яких належать Сполучені Штати Америки (далі – США).

Розпочинаючи аналіз забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління в США, необхідно висвітлити питання функціонування американської системи забезпечення прав людини-системи законів та інститутів забезпечення прав людини під егідою Організації американських держав (ОАД). Основними актами цієї системи є Хартія ОАД, Американська декларація прав та обов'язків людини, Американська конвенція прав людини.

Хартія ОАД проголосила фундаментальні права особи незалежно від раси,

національності, походження і статі. Нею також передбачено, що країни-члени ОАД повинні поважати права особи та «принципи універсальної моралі».

Американська декларація прав та обов'язків людини проголошена у 1948 році 9-ю міжнародною конференцією американських країн. В преамбулі документа говориться про те, що «міжнародний захист прав людини має бути одним з принципів еволюції американського права».

Американська конвенція прав людини була прийнята 20 листопада 1969 року на міжамериканській конференції у м. Сан-Хосе (Коста-Рика) і закріпила право на життя та людське поводження; свободу від рабства та від законів, які не діють; право на компенсації у разі юридичної помилки; свободу асоціацій та об'єднань; свободу релігії; право на національність і власність; свободу місця проживання та пересування; право на рівний захист. Відповідно до конвенції утворено Міжамериканську комісію з прав людини та Міжамериканський суд з прав людини. Обидва органи складаються з 7 осіб кожний. Місце перебування комісії – м. Вашингтон (США), суду – м. Сан-Хосе (Коста-Рика).

Повноваження Міжамериканського суду з прав людини визначені в Американській конвенції прав людини (ст. 62). Відповідно до неї суд розглядає справи, які містять звинувачення тієї чи тієї країни в порушенні конвенції. Він також уповноважений висловлювати консультативну точку зору, яка інтерпретує конвенцію та інші договори у сфері забезпечення прав людини. Конвенція не передбачає якогось механізму для контролю за виконанням рішень суду. Статтею 65 лише встановлено, що суд до кожної сесії Генеральної асамблеї ОАД має готувати доповідь про свою роботу за рік. У доповіді окремо повинні наводитися випадки, коли та чи та країна не виконала рішення суду¹.

США, порівняно з країнами Західної Європи, де зародилися головні ідеї прав людини, держава досить молода. Тому історія формування ідей особистих прав і свобод людини бере свій початок з періоду ранніх буржуазних революцій в Європі, коли формувалася сучасна на той період концепція природних прав людини. Поширюється думка, що природа наділяє людину певними невід'ємними фундаментальними правами, що можуть бути протиставлені урядові, але мають ним охоронятися².

Загальною характерною рисою всіх інших нормативно-правових актів США та праць американських мислителів є майже незмінне домінування природно-правової концепції прав людини, а отже, примагу особистих прав людини над політичними правами громадян. А такі види прав, як економічні, соціальні та культурні, взагалі не виділяються у ці категорії в американській правовій системі, в якій прийнято поділяти права і свободи на дві великі групи за сферою реалізації – особисті та політичні³.

Взагалі, для англосаксонської системи права є характерною універсальна концепція прав людини, яка передбачає відмову від поділу на окремі види прав, виходячи з того, що, приміром, соціальні права є природним продовженням і складовою основних прав і свобод⁴.

Досвід Російської Федерації у сфері забезпечення прав і свобод громадян. Переходячи до розгляду проблематики забезпечення прав і свобод громадян Російської Федерації, необхідно зазначити, що у цій державі, як і в інших державах, предметом підвищеної уваги суспільства завжди була і залишається виконавча влада.

Сучасна конституційна система Росії містить в собі ряд принципів та особли-

востей, які обумовлюють об'єктивні проблеми в побудові та функціонуванні системи виконавчої влади, у здійсненні її модернізації, йдеться про подвійність (дуалістичність) системи виконавчої влади.

На думку російських науковців, незважаючи на зусилля, що робляться щодо вдосконалення правової регламентації статусу і діяльності органів виконавчої влади, механізми прийняття рішень та їх реалізації так і не були піддані серйозному системному аналізу. Відтак, виникає обмежена спроможність системи до виконання функцій публічного управління і надання суспільних послуг. Однак виконавча влада не поспішає «поступатися» громадянам у реалізації їх прав і свобод у сфері своєї діяльності. «Прозорість» і орієнтація на «клієнта»⁵, та й взагалі «публічність»⁶, як зазначають російські правники, схоже, залишаються за межею розуміння багатьох чиновників.

Розгляд питання про участь громадян у державному управлінні безпосередньо пов'язаний з реалізацією інформаційних прав і свобод громадян. Р.А. Сафаров переконливо доводить, що ігнорування громадської думки, відсутність інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади безпосередньо призводить до падіння престижу цих органів і довіри до них з боку населення, зниження ефективності їх роботи, зменшення громадянської активності. Спосіб вирішення цієї проблеми він вбачає у створенні правового інформаційного центру, з метою одержання, обліку та аналізу даних громадської думки з приводу діяльності та рішень, що приймаються органами державної влади, що працює на федеральному рівні і покликано надавати громадянам за їх запитом необхідну правову інформацію та роз'яснювати прийняті органами виконавчої влади акти з метою уникнення помилок при реалізації громадянами їх законних прав і свобод⁷.

Однак відзначаються і певні позитивні зміни у системі взаємодії органів виконавчої влади з населенням.

У Законі «Про оскарження до суду дій і рішень, що порушують права та свободи громадян»⁸ з'явилася наступна норма: «Кожен громадянин має право отримати, а посадові особи і державні службовці зобов'язані йому надати можливість ознайомлення з документами і матеріалами, що безпосередньо зачіпають його права та свободи, якщо немає встановлених федеральними законами обмежень на інформацію, що міститься в цих документах і матеріалах». Внесені поправки розширили можливості судового забезпечення прав громадян, які можуть тепер звернутися зі скаргою на дії і рішення не тільки посадових осіб, а й будь-яких державних службовців. В.М. Савицький вважає, що тим самим створено механізм реалізації положень російського законодавства щодо відповідальності державних службовців за дії або бездіяльність, які призводять до порушення прав і законних інтересів громадян⁹.

Таким чином, аналіз додержання прав та свобод громадян у сфері публічного управління Російської Федерації свідчить про наявність юридичного закріплення пріоритету прав та свобод людини і громадянина, але не про фактичне його дотримання.

Особливе місце в системі контролю і нагляду за діяльністю та рішеннями органів виконавчої влади посідає Президент РФ. Відповідно до ст. 80 Конституції РФ, Президент РФ забезпечує узгоджене функціонування всіх гілок влади. Крім того, згідно зі ст. 78 Конституції РФ Президент забезпечує здійснення виконавчої влади на території РФ. Отже, він же й контролює діяльність зазначених органів. Президент має право скасувати такі, що суперечать федеральним законам і указам

Президента, постанови та розпорядження Уряду РФ¹⁰, безумовно, це стосується і дій Уряду, що порушують норми, які визначають права і свободи громадян РФ.

Крім того, у сфері реалізації й захисту законних прав та інтересів громадян певну роль відіграють органи прокуратури Російської Федерації. Перш за все, прокуратура здійснює загальний нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина федеральними міністерствами і відомствами, законодавчими та виконавчими органами суб'єктів РФ, органами місцевого самоврядування, органами управління та контролю, їх посадовими особами, керівниками комерційних і некомерційних організацій. Тобто на прокуратуру покладено функцію «дубльованого контролю», щоб уникнути систематичних порушень прав громадян з боку органів виконавчої влади.

Аналіз досвіду держав-членів Європейського Союзу в сфері забезпечення прав і свобод громадян. Активізація євроінтеграційних процесів в нашій державі обумовлює ту увагу, яка приділяється сьогодні досвіду країн ЄС у сфері забезпечення прав і свобод громадян. Проблема прав людини та громадянина завжди посідала важливе місце в європейській правовій думці. Разом з тим активізація процесів щодо визначення правового статусу громадянина у його відносинах із органами державної влади розпочинається після Другої світової війни, одночасно із розбудовою Європейського Співтовариства¹¹. Кожна держава-член Ради Європи визнає принцип верховенства права та принцип, згідно з яким кожна особа, яка перебуває під її юрисдикцією, повинна користуватись всіма правами людини і основними свободами. Значимість прав людини підкреслюється також і в інших положеннях Статуту Ради Європи, а в статті 8 навіть проголошено, що серйозні порушення прав людини і основних свобод є підставою для призупинення або ж для позбавлення держави-члена членства у Раді Європи¹². 12 липня 1949 року було підготовлено проект Європейської конвенції з прав людини і проект Статуту Європейського Суду та подано їх до утвореного Комітету міністрів Ради. У серпні 1949 року на Асамблеї була висунута пропозиція, у якій пропонувалося створити Європейську комісію з прав людини і Європейський суд з прав людини з метою забезпечення даної конвенції. Після цього звернення Комітет з правових питань постановив, що “хоча кожна держава має право встановлювати норми для захисту прав людини в межах своєї території, метою колективної гарантії повинно бути забезпечення того, щоб такі норми та їх застосування відповідали загальним принципам права, визнаним цивілізованими державами (ст. 38 Статуту Постійної палати міжнародного правосуддя).

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) є міжнародним договором, на підставі якого більшість європейських держав зобов'язалися дотримуватися прав та основоположних свобод людини. Ці права гарантуються як самою Конвенцією, так і протоколами до неї (Протоколи № 1, 4, 6, 7, 12 і 13), згода на обов'язковість яких надана державами – сторонами Конвенції. Права та свободи, що містяться у Конвенції – це мінімальні європейські стандарти прав людини, які повинні лежати в основі діяльності держав-учасниць в галузі дотримання прав людини. Держави-члени Ради Європи повинні застосовувати ці стандарти в своєму законодавстві та правозастосовчій практиці, однак за ними залишається свобода вибору засобів застосування цих стандартів. Включення міжнародних та європейських стандартів прав людини в правові системи держав, в тому числі України, здійснюється шляхом їх закріплення в Конституції держави, законах, а також через підписання, ратифікацію міжнародних

угод, що містять такі норми. Головною передумовою ефективного захисту Конвенцією прав людини в Європі є застосування Конвенції державами в їхньому правопорядку у світлі прецедентної практики Суду. Це передусім передбачає приведення державами законів та адміністративної практики у відповідність з Конвенцією. Державам-членам рекомендується впровадити систематичну перевірку на відповідність Конвенції законопроектів, особливо тих, що можуть вплинути на права та свободи, які вона захищає. Це ключовий момент: ухвалюючи закон, що успішно пройшов перевірку на відповідність Конвенції, держава зменшує ризик того, що в цьому законі закладено порушення Конвенції і що Суд виявить таке порушення. Більше того, у такий спосіб держава встановлює для своїх адміністративних органів узгоджені з Конвенцією рамки діяльності стосовно всіх, хто перебуває під її юрисдикцією.

Отже, після перевірки держави-члени повинні, коли це необхідно, негайно вжити необхідних заходів, щоб змінити закони та адміністративну практику з метою їх узгодження з Конвенцією. Для цього вони повинні покращити або створити відповідні механізми перегляду, які слід систематично і невідкладно застосовувати, якщо положення національного права визнано несумісним з Конвенцією.

У національному законодавстві багатьох держав-членів зазначається, що коли текст законопроекту подається до парламенту, він має супроводжуватись розлогою пояснювальною запискою, в якій мають бути зазначені та викладені можливі питання на підставі конституції та/або Конвенції. У деяких державах-членах він має супроводжуватись офіційною заявою про відповідність Конвенції. Можливе також звернення до експертів Ради Європи або її органів, передусім Європейської комісії «За демократію – через право» («Венеціанська комісія»), із запитом про надання висновку щодо відповідності Конвенції законопроектів стосовно прав людини. Такий запит не заміняє перевірку на відповідність Конвенції на національному рівні.

14 вересня 2006 р. Верховна Рада України ратифікувала один із двох основних документів Ради Європи в галузі прав людини – Європейську соціальну хартію (переглянуту), яка набрала чинності 1 лютого 2007 р. (відповідно до статті К частини VI Європейської соціальної хартії (переглянутої) в перший день місяця, що настає після закінчення одномісячного періоду від дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти (Міністерством закордонних справ України ратифікаційна грамота була передана 21 грудня 2006 р.).

Ратифікація Європейської соціальної хартії (переглянутої) обумовлена обов'язками, взятими на себе Україною при вступі до Ради Європи, а також при підписанні цієї Хартії 7 травня 1999 р.

Ратифікація Хартії та особливо дотримання її норм і стандартів є однією з умов успішної реалізації європейських прагнень України і вимагає конструктивного співробітництва Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та сторін соціального діалогу.

1. *Зайчук О.В.* Американська система захисту прав людини // *Юридична енциклопедія*. – В 6 т. / Під ред. Ю.С. Шешученка. – Т. 1. – С. 2. *Самотуга А.В.* Забезпечення особистих прав людини поліцією США: проблеми правового регулювання під час здійснення заходів боротьби з незаконним обігом наркотиків // *Наук. вісн. Юрид. акад. М-ва внутр. справ: Зб. наук. пр.* – Дніпропетровськ: Юрид. акад. М-ва внутр. справ. – 2005. – Спецвип. № 2. – С. 91–96. 3. *Самотуга*

А.В. Громадський порядок і права особистості: сучасна стратегія діяльності поліції // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: Матеріали XI регіональн. наук.-практ. конф., 3–4 лютого 2005 р.: Тези доповідей. – Львів: Львівськ. нац. ун-т ім. І. Франка, 2005. – С. 132–135. **4.** *Капица Т.* Защита социальных прав в США // Закон и жизнь. – 2005. – № 11. – С. 13. **5.** *Оболонский А.* Госслужба у порога реформ // Юридический вестник. – 1998. – № 5. – С. 5. **6.** *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. – М., 1997. – С. 197. **7.** *Сафаров Р.А.* Общественное мнение и государственное управление / Отв. ред. Л.А. Оников. – М., 2005. **8.** *Об обжаловании в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан:* Закон РФ: офиц. текст: от 27 апреля 1993 г. N 4866-1 (с изменениями от 14 декабря 1995 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1993. – № 19. – Ст. 685. **9.** *Права человека:* Учебник для ВУЗов / Под ред. Е.А. Лукашевой. – М., 2003. – С. 375. **10.** *Конституция РФ.* – М.: Юрид. лит-ра, 1993. – Ст. 33 ФКЗ «О Правительстве РФ» (в ред. от 01.06.2005 N 4-ФКЗ) // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712. **11.** *Кей Р., Бредлі Е., Дженіс М.* Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування. – К.: Артек, 1997. – С. 143. **12.** *Гом'єн Д.* Короткий путівник по Європейській конвенції з прав людини. – Львів: Кальварія, 1998. – С. 29.