

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352(477):322

К. В. Лободенко

здобувач навчально-науково-виробничого центру
Національного університету цивільного захисту України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Обґрунтовано, що виконання державою правозахисної та правоохоронної функцій повинно відбуватися за допомогою системного визначення суб'єктів, принципів, способів тощо. Визначено, що серед цих складників особливе місце займає інституційний. Установлено, що він є публічно-приватним явищем і чинником удосконалення механізмів правозахисної державної політики. Запропоновано концепцію правозахисної політики держави.

Ключові слова: державна політика, механізм правозахисту, публічно-приватне явище, концепція.

Постановка проблеми. Для України актуальним є завдання побудови правової держави, досягнення належних стандартів захисту прав людини, дотримання Конституції, законодавства, міжнародних норм. Стан захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні свідчить про неналежні політико-правові умови його забезпечення, що, у свою чергу, ускладнює внутрішньополітичну ситуацію, спричиняє соціальну напруженість і погіршує зовнішньополітичні позиції держави. Усе це підтверджує актуальність дослідження особливостей реалізації правозахисної функції в державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості формування та реалізації державної правозахисної політики досліджуються у наукових працях В. Бакуменка, Р. Войтович, Ю. Гарячої, О. Євсюкова, Н. Карпачової, Н. Карпеко, А. Колодій, О. Лутковської, А. Помази-Понмаренко, П. Рабіновича, О. Самофалової та ін. [1–5]. Проте у зв'язку з вимогами часу та суспільства окремого системного науково-теоретичного розгляду потребують аспекти і перспективи розвитку державної правозахисної політики України. Усе це й становить мету нашого дослідження.

Виклад основного матеріалу. Розробка концептуальних основ формування і реалізації

правозахисної політики держави має особливе значення з урахуванням масового характеру порушень прав людини в сучасній Україні, а також низької ефективності системи державно-правового захисту і слабкості інститутів громадянського суспільства в проведенні самостійної політики у сфері захисту прав учасників суспільних відносин. Крім того, вимагає свого вирішення проблема приведення вітчизняної правозахисної системи у відповідність до міжнародних стандартів [2].

Актуальність наукового вивчення питань правозахисної системи і правозахисної політики зумовлена також такими обставинами: нормативні приписи, що стосуються захисту прав, пронизують практично всі галузі права; у науці не приділяється належної уваги формуванню теорії правозахисної системи, а питання правозахисної політики держави знаходяться на початковому етапі дослідження; залишається недооціненою роль інститутів громадянського суспільства в процесі формування та реалізації правозахисної політики [2]. Власне, необхідність формування правозахисної політики держави пов'язана з тим, що правозахисній діяльності бракує системності, послідовності та наукової обґрунтованості. Тому саме належно вибудувана правозахисна політика держави покликана

об'єднати всі інструменти й інститути, пов'язані із захистом прав людини як найвищої соціальної цінності. Найважливішим завданням цієї політики є формування повноцінної правозахисної системи та реалізація правозахисних ідей і досягнення цілей стратегічного характеру. Практичними пріоритетами її реалізації виступають:

- оптимізація правового регулювання зазначеної сфери;
- удосконалення системи гарантій у механізмі правозахисту;
- забезпечення належної координації правозахисних державних і недержавних організацій;
- поглиблення взаємодії внутрішньодержавних і міжнародних інститутів правозахисту;
- сприяння формуванню правозахисної культури державних службовців та ін. [1].

З урахуванням вищевикладеного правозахисну політику держави можна визначити як науково обґрунтовану, послідовну і комплексну діяльність державних і недержавних структур щодо подальшого розвитку правозахисної системи, вдосконалення засобів захисту права, встановлення режиму правової захищеності національних інтересів (тобто держави, окремої особистості та суспільства загалом). Правозахисну політику держави необхідно розмежовувати з правоохоронною політикою. Вони співвідносяться як частина і ціле. Якщо перша націлена на захист об'єктивного права і суб'єктивних прав громадян, а також на створення та функціонування повноцінної правозахисної системи, на відновлення порушеного права, то правоохоронна політика держави має більш широку сферу дії та спрямована на вдосконалення всієї системи охорони права, включаючи його захист, протидію корупції та зниження кількості скоєних правопорушень у суспільстві тощо [2].

Отже, цілі правоохоронної політики держави значно ширші – це підвищення «імунітету» права від правопорушень, дієве здійснення його охоронної функції, результативна робота правоохоронної системи загалом, а не тільки її підсистеми із захисту права.

На наш погляд, за сучасних умов назріла нагальна потреба у формуванні концепції правозахисної політики, під якою можна розуміти систему теоретичних положень, що містять цілі, завдання, засоби, принципи, пріоритети, форми реалізації правозахисної діяльності

в державі, шляхи підвищення ефективності правозахисної системи загалом. Саме в межах цієї концепції важливо розглянути моделі більш результативної взаємодії державних і недержавних суб'єктів правозахисної політики у контексті розвитку публічного управління. Тільки за тісної та чіткої взаємодії зазначених суб'єктів можливий прорив у підвищенні якості дії інструментів захисту права.

Нині правозахисна система України перебуває в стані невизначеності щодо шляхів власного розвитку. Органи державної влади спеціально уповноважені здійснювати правозахисну функцію, але у своїй діяльності подекуди ґрунтуються на вузькокорпоративних інтересах, на адміністративно-територіальних і світоглядно-політичних нормах своєї організації [3–4].

Наявні в сучасних умовах недержавні правозахисні організації, незважаючи на певну активність у сфері захисту прав громадян, не мають дієвих правових механізмів щодо належної протидії корупції в органах державної влади, сваволі з боку державних службовців та іншим протиправним діям щодо громадян і бізнесу. Слід погодитися з характеристикою правозахисної та правоохоронної системи держави як структури, що зберігає риси адміністративно-надзвичайної та фактично перманентно-тимчасової організації, яка передбачає позаправові та позапроцесуальні форми роботи з населенням і боротьби зі злочинністю [2].

Наріжним каменем у вирішенні проблем охорони і захисту права, прав і свобод громадян виступає судова реформа [3]. З погляду перспективного розвитку судової влади, держава конститує особливу роль цієї влади у правозахисній системі. Зазначена система є механізмом державного захисту, що має велике значення в будь-якій проблемі щодо встановлення системи дієвого і незалежного судового захисту, без якого неможливе належне функціонування і розвиток ні правоохоронної, ні правозахисної систем.

Концепція правоохоронної, правозахисної та судової політики в державі повина бути основним доктринальним документом, який визначає шляхи вирішення найбільш гострих проблем, наявних у сфері правоохоронної діяльності, судоустрою і судочинства, а також організації правозахисної системи, що містять стратегію розвитку зазначених найважливіших сфер правового життя суспільства [3], зважаючи на те, що правоохоронна, правозахисна та судова політика виступають особливими

діалектично пов'язаними різновидами політики правової держави [4]. Відтак важливо, щоб проекти концепцій її правоохоронної, судової та правозахисної політики базувалися на єдиній концепції правової політики.

Серед найважливіших проблем, які стоять на шляху прогресивного розвитку вітчизняної судової влади як найважливішої складової частини правозахисної системи, варто виокремити: відсутність єдиної судової практики, «розрізненість» судової влади, її специфічний і подекуди необґрунтований поділ [3]. Це не дозволяє правосуддю стати повноцінним, не підвищує ступінь довіри до нього. Потрібен комплекс заходів, що виведуть правосуддя на новий рівень якості та цивілізованості.

Справжня модернізація судової системи пов'язана, насамперед, із перебудовою судових органів, а це повинно відповідати сучасним вимогам розвитку українського суспільства. Це передбачає, по-перше, що в умовах низького рівня довіри до судової влади з боку суспільства і невисокої загалом ефективності діяльності різних судових органів важливо об'єднати їх зусилля для більш повного захисту прав і свобод людини і громадянина, інтересів інших суб'єктів права. У цьому контексті слушною видається теза, що існування трьох самостійних, не пов'язаних одна з одною структур послаблює судову владу, яка відіграє роль стабілізуючого фактора в державі, у захисті прав і свобод особистості [2–3]. Це дозволить створити, з одного боку, більш просту і компактну, а з іншого – більш чітку й ієрархічну сукупність судових інституцій, котру справедливо можна назвати судовою системою, елементи якої між собою взаємопов'язані. Нині у нас фактично діють умовно три «судові підсистеми», між якими спостерігається конкуренція щодо сфер впливу, статусу тощо, а це не сприяє судово-правовому прогресу і стримує його.

Не останню роль у реконструкції судової влади відіграють проблеми спеціалізації і фінансових витрат [5]. Наявна організація судової системи України, побудована на принципах зовнішньої спеціалізації, менш ефективна і більш затратна з фінансового погляду, ніж система, побудована на принципах уніфікації та внутрішньої спеціалізації. Вона складна і тим самим породжує безліч специфічних організаційних і навіть політичних проблем як у відносинах кожної інституції судової влади з вищими, центральними та іншими органами державної

влади. Зрозуміло, такі перетворення в судовій сфері будуть пов'язані з відповідними змінами в чинному законодавстві.

Таким чином, модернізація судової системи пов'язана з об'єднанням наявних судів у повноцінний Суд з усіма наслідками. Однак необхідність модернізації судової системи не вичерпується усім спектром проблем, що мають місце у функціонуванні вітчизняної правозахисної системи. Остання вимагає для свого розвитку саме системного, комплексного і науково вивіреного підходу з боку суспільства і держави.

Звісно, необхідно застосовувати ширший підхід до трактування правозахисної системи суспільства, оскільки проблема захисту прав людини може бути вирішена лише за допомогою комплексного захисту всієї системи права як об'єктивної передумови існування і реалізації окремих суб'єктивних прав особистості. Власне, саме об'єктивне право потребує захисту від різних посягань і порушень його приписів. Слід чітко розмежовувати поняття «охорона» і «захист» права [1; 5], розглядати правозахисну діяльність і її суб'єктів як частину (підсистему) правоохоронної системи.

З огляду на це понятійний ряд у теорії захисту права повинен набути такого вигляду: «охорона права – правоохоронна система – захист права – правозахисна система». Його логічним продовженням виступає категорія «*правозахисна політика держави*», під якою пропонується розуміти цілісну систему заходів, що вживаються на державному рівні з метою забезпечення і захисту прав людини. Показником ефективності правозахисної політики держави має виступати досягнутий рівень захищеності прав людини. Безумовно, забезпечення і захист прав людини є «наріжним каменем» усієї правозахисної системи. Очевидно і те, що правами людини не вичерпується її функціональне призначення. Інститут же прав людини має статус загальносуспільної цінності, досягнення культури, а також відповідного критерію правового прогресу суспільства. Наявний механізм правового регулювання прав і свобод особистості має складний характер свого закріплення та забезпечення, починаючи з положень Конституції України, загальноновизнаних норм міжнародного права і закінчуючи конкретними процесуальними засобами захисту суб'єктивного права в суді в позовному порядку. Водночас права людини – це лише вершина «піраміди» об'єктів, які підлягають захисту в правовій системі. Сама

ідея природного права так і залишається лише абстрактною метою.

Поняття «захист» [1; 5] має багатовимірний, комплексний характер, спираючись на принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина, моделюючи єдину систему захисту права. Як об'єкти захисту, слід виділяти не тільки права людини, але і конкретизовані в реальних правовідносинах суб'єктивні права їх учасників. Правозахисна система покликана забезпечувати належне функціонування всього об'єктивного права, а не тільки його окремих приписів, якими б значимими вони не були. На наш погляд, найбільш точним буде визначення захисту права як однієї з підсистем охоронних заходів (поряд із юридичною відповідальністю), що становить єдину сукупність взаємопов'язаних спеціальних правових засобів, спрямованих на припинення конкретних порушень, на відновлення порушених приватних і публічних інтересів та (або) на забезпечення умов їх задоволення в інших формах.

Таким чином, категорія «правозахисна система» включає в себе в системному відношенні поняття «захист права» і «правозахисна політика держави». Об'єкт захисту найбільш доцільно розглядати з широких позицій, не обмежуючись інститутом прав людини, а розуміючи під ним також й інші елементи правового статусу особистості, а саме об'єктивне право. З урахуванням зазначених теоретичних засад видається можливим запропонувати таку структуру Концепції правозахисної політики в Україні: 1) вступна частина, в якій буде дана характеристика сучасного стану правозахисної системи держави за допомогою вказівки на найбільш «больові точки»; 2) основний текст Концепції. Його доцільно розділити на декілька розділів, а саме:

I. Загальні засади правозахисної політики держави.

II. Зміст правозахисної політики держави.

III. Основні напрями правозахисної політики держави.

IV. Пропозиції щодо вдосконалення правозахисної системи українського суспільства на центральному рівні.

V. Пріоритетні напрями розвитку правозахисної політики в регіонах.

Як основну мету правозахисної політики держави можна визнати здійснення на основі законодавства України, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права захисту об'єктивного права, прав і свобод особистості, а також формування системи дієвих засобів

захисту права, створення та функціонування ефективної правозахисної системи, установлення режиму «правовий захищеності» приватних і публічних інтересів.

Зазначена мета, на нашу думку, конкретизується в таких завданнях правозахисної політики держави, як:

1) виявлення факторів і умов, що породжують правозахисні ризики;

2) створення концептуальних основ для формування єдиного правового поля у сфері правозахисної діяльності;

3) вибудовування ефективного механізму взаємодії та координації діяльності державних органів і установ у сфері здійснення правозахисної діяльності;

4) забезпечення належного правового механізму взаємодії державних органів і недержавних правозахисних організацій;

5) створення з урахуванням досвіду ряду європейських держав системи антикорупційного законодавства;

6) поліпшення матеріального забезпечення діяльності правоохоронної системи і недержавних правозахисних організацій;

7) моніторинг законодавства, що регулює правозахисну діяльність, із метою усунення його прогалин, колізій;

8) підвищення легітимності та відкритості правозахисної системи;

9) боротьба з корупційними проявами в органах і установах правозахисної системи;

10) розвиток недержавної складової частини правозахисної системи;

11) передача частини функцій щодо захисту права структурам та інститутам громадянського суспільства (наприклад, саморегульованим організаціям);

12) розробка правових основ подальшого контролю за результатами правозахисної діяльності;

13) концептуальне забезпечення вдосконалення системи правових засобів захисту права;

14) розвиток і дотримання принципів правої держави, гарантованих Конституцією України та загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права і міжнародними договорами;

15) підвищення якості здійснення правосуддя як основного державного інституту захисту прав особистості;

16) приведення правозахисної системи держави у відповідність із міжнародними стандартами;

17) правова освіта у сфері захисту прав;

18) вирішення спорів і конфліктів між громадянами, громадськими організаціями та державними органами, посадовими особами правовими засобами.

У Концепції повинні також бути відображені основоположні принципи формування і реалізації правозахисної політики держави [1], до числа яких віднесемо: принцип законності; пріоритету прав і основних свобод людини та громадянина; соціально-політичної зумовленості; наукової обґрунтованості; демократизму; урахування культурного чинника; гласності; узгодженості з міжнародними стандартами у сфері захисту права; свободи і самоврядування політичних та інших об'єднань громадян, місцевого самоврядування; свободи вираження думок і переконань; практичної орієнтованості та затребуваності (правозахисна політика в державі ґрунтується на детальному вивченні реального стану справ у сфері захисту права, функціонування правозахисної системи, формує свої пріоритети і визначає основні напрями, виходячи з потреб практики і зв'язку з нею).

Враховуючи наукові напрацювання [4; 5], як основні напрями формування та реалізації правозахисної політики в державі пропонуємо виділити: 1) правозахисну політику у сфері здійснення правосуддя; 2) у сфері протидії корупції; 3) у сфері взаємодії органів державної влади та неурядових правозахисних організацій; 4) у діяльності прокуратури; 5) у сфері захисту та забезпечення прав дітей; 6) у сфері захисту прав і законних інтересів підприємців і юридичних осіб; 7) у сфері створення системи дієвих правових гарантій і механізмів щодо забезпечення ефективного самозахисту своїх прав особистістю.

Останній напрям правозахисної політики в державі науковим співтовариством і на практиці часом не виокремлюється як самостійний. На наш погляд, це не сприяє вибудовуванню повноцінної та дієвої правозахисної системи в державі. Інструмент самозахисту повинен мати належний правовий статус поряд з іншими способами і засобами правозахисної діяльності. На жаль, нині самозахист у багатьох випадках не визнається державою як законний

засіб забезпечення власної безпеки особистості, захисту її власності, прав і свобод. Значну кількість проблем можна виділити у встановленні та реалізації й інших напрямів правозахисної політики в державі, але саме самозахист у вітчизняній правозахисній системі перебуває в найбільш нерозвинутому стані, не дозволяючи громадянам почуватися повноправними учасниками цієї системи.

Висновки і пропозиції. Отже, у статті запропоновано визначення поняття «правозахисна політика держави» та представлена умовна структура проекту концепції такої політики в Україні, яка ще потребує додаткового обговорення і розвитку. Аргументовано, що основне завдання концепції правозахисної політики держави полягає в забезпеченні системного і науково обґрунтованого бачення проблеми випереджаючого розвитку правозахисної системи суспільства у створенні ідейно-теоретичного фундаменту реалізації правозахисної функції Українською державою в умовах розбудови публічного управління.

Список використаної літератури:

1. Бакуменко В.Д. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, 2010. 820 с.
2. Євсюков О.П. Роль адвокаційності в організаційному механізмі державного управління у сфері соціально-економічної безпеки. *Право та державне управління*. 2018. № 2. С. 61–66.
3. Лутковська В. «Виконання судового рішення є невід'ємною складовою фундаментального права – права на справедливий суд». URL: http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2700:2013-05-23-06-46-02&catid=14:2010-12-07-14-44-26&Itemid=75.
4. Помаза-Пономаренко А.Л. Роль інституту президентської влади у сфері забезпечення національної безпеки. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування* : електронний збірник наукових праць. 2019. № 1. URL: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.
5. Самофалова О.Ю. Перспективи державної політики в сфері правозахисту в умовах системної кризи влади в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць ДРІДУ НАДУ. 2014. № 3 (22). С. 45–56.

Лободенко Е. В. Концептуальные основы государственной правозащитной политики Украины в контексте развития публичного управления

Обосновано, что выполнение государством правозащитной и правоохранительной функций должно происходить с помощью системного определения субъектов, принципов, способов и т. п. Определено, что среди этих составляющих особое место занимает институциональная. Установлено, что она является публично-частным явлением и фактором совершенствования механизмов правозащитной государственной политики. Предложена концепция правозащитной политики государства.

Ключевые слова: государственная политика, механизм правозащиты, публично-частное явление, концепция.

Lobodenko K. V. Conceptual principles of the state rights organizational policy in Ukraine in the context of public administration development

The fact that the state's enforcement of human rights and law enforcement functions must be ensured with the help of consistent determination of subjects, principles, methods to it was grounded. It was determined that the special place among these components belongs to institutional element. It was defined that it is a public and private phenomenon, and a factor of improvement of the mechanisms of human rights state policy. The concept of human rights policy of the state was proposed.

Key words: state policy, mechanism of human rights, public and private phenomenon, concept.