

УДК 343.35(477)

А. Олійник

ПРАВОЗАХИСНИЙ ПІДХІД ДО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У РАМКАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Проаналізовано концепцію “хорошого управління”. Висвітлено її базові принципи. З огляду на правозахисну функцію держави, встановлено основні зобов’язання органів державного управління у цій сфері. Здійснено теоретичний аналіз забезпечення прав людини на основі європейських стандартів.

Ключові слова: хороше управління, правозахисна функція, права людини, дотримання прав людини, європейські стандарти, судовий захист, органи державного управління.

У 90-х рр. ХХ ст. науковцями і практиками була сформована концепція “хорошого управління” (good governance), згідно з якою вважається, що державне управління у будь-якій країні буде “хорошим” з огляду на забезпечення стійкого людського розвитку лише у разі його побудови і функціонування на основі деякої універсальної системи цінностей. Поняття “хороше управління” набуло використання у діяльності таких міжнародних інституцій, як Світовий банк, Організація економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), Європейський Союз (далі – ЄС), Організація Об’єднаних Націй (далі – ООН), які виробили набір базових цінностей хорошего управління, що здобули загальносвітове визнання. Ці цінності представлені двома групами:

1) цінності політичного спрямування – демократія; верховенство права; забезпечення прав людини;

2) цінності соціально-економічного спрямування – ефективність; результативність; чутливість до суспільних потреб [1].

Програма розвитку ООН визначає державне управління як “здійснення економічної, політичної та адміністративної влади для управління справами країни на всіх рівнях, засобами якої забезпечується сприяння соціальній згуртованості й інтеграції, та забезпечується добробут всього населення країни. Державне управління включає в себе всі методи, використовувані для розподілу влади та управління державними ресурсами, а також організації, які формують уряд і виконання політики. Державне управління включає у себе механізми, процеси та інституції, за допомогою яких громадяни чи групи громадян чітко формулюють свої інтереси, реалізують свої права, виконують свої зобов’язання і врегулюють свої суперечки” [2].

Згідно з цим визначенням, “хороше управління” залежить від участі громадськості з метою забезпечення того, щоб політичні, соціальні та економічні пріоритети були засновані на широкому суспільному консенсусі, і щоб бідні і найбільш уразливі групи населення могли безпосередньо впливати на прийняття політичних рішень, особливо щодо розподілу ресурсів” [3].

Таким чином, було сформовано такі базові принципи забезпечення “хорошого управління”:

1. Участь: можливість громадян впливати на процес прийняття рішень прямо або через легітимні посередницькі інститути. Важливо відзначити, що

представницька демократія не обов'язково означає, що проблеми тільки найбільш вразливих членів суспільства будуть взяті до уваги при прийнятті рішень. Участь має бути інформованою і організованою. Цей принцип передбачає дотримання свободи об'єднань і свободи слова, з одного боку, та організоване громадянське суспільство, з іншого боку.

2. Дотримання верховенства права: принцип, згідно з яким кожен член суспільства, без винятку, повинен слідувати закону. “Хороше управління” вимагає справедливої правової бази, яка неупереджено застосовується. Воно також вимагає повного захисту прав людини, особливо меншин. Неупереджене виконання законів потребує незалежної судової влади, неупередженої і непідкупної системи правоохоронних органів.

Принцип верховенства права є конституційним принципом (ст. 8 Конституції України), громадяни здійснюють свої права за принципом “дозволено все, що прямо не заборонено законом”, а державні органи та їх посадові особи – за принципом “дозволено лише те, що прямо визначено законом”. Україна визнає пріоритет загальнолюдських цінностей, дотримується загальновизначених норм і принципів міжнародного права.

3. Прозорість (гласність): означає, що прийняття рішення будь-якими державними органами та їх виконання здійснюються у встановленому законом порядку, а інформація про це знаходиться у вільному доступі, є зрозумілою і повною.

4. Відповідність вимогам суспільства: “хороше управління” вимагає, щоб інститути і процеси управління служили всім зацікавленим сторонам протягом розумного періоду часу.

5. Орієнтація на згоду: “хороше управління” вимагає досягнення широкого консенсусу про те, що є в інтересах всього суспільства, і як це може бути досягнуто.

6. Рівність і всеохоплюваність: принцип, згідно з яким всім громадянам забезпечується можливість підтримувати і покращувати свій добробут.

7. Ефективність і дієвість: “хороше управління” означає, що процеси й інститути дають результати, які забезпечують досягнення поставлених цілей, які відповідають потребам суспільства. Концепція ефективності в контексті “хорошого управління” охоплює також раціональне використання природних ресурсів та охорону навколишнього середовища.

8. Підзвітність: не тільки державні установи, а й громадські організації повинні бути підзвітні громадськості та заінтересованим інституціям. Підзвітність не може бути забезпечено без прозорості і верховенства закону.

9. Стратегічне бачення: наявність довготермінової стратегії розвитку суспільства. Цей принцип полягає в обов'язковому плануванні соціально-економічного і культурного розвитку як окремих населених пунктів, так і цілих регіонів, а також планування діяльності усіх органів та їх структурних підрозділів, проектування та реалізація програм розвитку різних сфер державного управління.

Концепція “хорошого управління” була вироблена на основі роботи Комісії з прав людини. Її резолюція 2000/64 прямо пов'язує ефективне управління зі створенням сприятливих умов для здійснення прав людини і “зростанням та сталим розвитком суспільства”.

Пов'язавши “хороше управління” зі сталим розвитком суспільства, підкресливши, такі принципи, як верховенство права, підзвітність, участь і дотримання прав людини, резолюція Комісії ООН з прав людини таким чином встановила і утвердила правозахисний

підхід до розвитку державного управління, який передбачає чотири типи основних зобов'язань органів державного управління:

- поважати права і не втручатися в їх здійснення;
- захищати права від зловживань з боку інших, і не дозволяти іншим втручатися у здійснення цих прав;
- сприяти здійсненню прав, тобто створити сприятливе середовище для їх здійснення;
- виконувати права, тобто підтримувати та допомагати тим, хто не може задовольняти власні потреби.

Професор Мічиганського університету М. Гольцер, стверджує, що “хороше управління” є терміном, який символізує фундаментальні зміни в ролі урядів [4]. Судячи з останніх тенденцій і змін у законодавстві, система державного управління України переживає багато реформаторських перебудов. Основним критерієм оцінки ефективності цих змін завжди буде рівень дотримання прав людей у всіх сферах суспільних відносин.

Утвердження і забезпечення прав і свобод людини наша держава на конституційному рівні визначила своїм головним обов'язком (ст. 3 Конституції України). Утвердження прав і свобод людини – це їх визнання державою. Воно може здійснюватися шляхом закріплення прав людини у Конституції, законах та інших нормативно-правових актах, приєднанням та ратифікацією міжнародних договорів щодо прав людини, тощо.

Забезпечення прав і свобод людини – це створення умов для їх здійснення. Воно, як вважає П. Рабінович, включає такі три елементи (напрями) державної діяльності:

- сприяння реалізації прав і свобод людини (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій);
- охорона прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, зокрема юридичних, для попередження, профілактики правопорушень);
- захист прав і свобод людини (відновлення порушеного правомірного стану, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності) [5].

Забезпечення дотримання прав і свобод, створення умов для їх реалізації, а також захист прав і свобод людини і громадянина входять у функції всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

На думку М. Ентіна, реалізація прав і основних свобод людини є відображенням і втіленням начал панування права, верховенства і ефективності закону, плюралізму і демократії [6]. Умови, які з погляду належного забезпечення прав і законних інтересів громадян, сприяють якійсь діяльності суб'єкта управління В. Авер'янов розділив на дві групи. Перша охоплює умови загального порядку, тобто ті, які мають значення у разі вирішення усіх питань, або більшої їх частини. Друга група – це умови, які сприяють вирішенню саме питань, пов'язаних із забезпеченням прав й свобод громадян, кожної конкретної людини [7]. До першої групи необхідно зарахувати такі умови:

а) високі професійні знання суб'єктів державного управління (державних службовців) та їхнє уміння реалізовувати на практиці, у своїй роботі загальні завдання та принципи державної служби, принципи служіння народу України, законності, демократизму, гуманності та поваги до особистості, гласності, відкритості та підконтрольності, компетентності та ініціативності, дисципліни та персональної відповідальності тощо;

б) позитивні етичні якості державних службовців, діяльність яких безпосередньо пов'язана із здійсненням прав і свобод, задоволенням законних інтересів громадян;

в) вміння державного службовця стримувати свої особисті політичні пристрасті в ім'я закону, сумлінного виконання своїх службових обов'язків;

г) питання, пов'язані з самою організацією суб'єкта управління (відповідного державного органу), із втіленням у практику наукових основ його структурної побудови, запровадження ефективних методів праці, перевірки виконання тощо.

Умови, які безпосередньо пов'язані із забезпеченням дотримання прав і свобод громадян, становлять реальні організаційні гарантії, які дають змогу ефективніше реалізувати права та свободи громадян, задовольняти їх законні інтереси. Цим умовам повинна відповідати організація та безпосередня робота суб'єкта управління, його кадровий склад. Крім того, ці конкретні умови знаходяться у кореспондуючому зв'язку з умовами й ознаками, що забезпечують активну діяльність самих громадян у сфері здійснення їхніх прав і законних інтересів.

Громадяни України реалізують встановлені державою норми права через виконання юридичних обов'язків, використання суб'єктивних прав, дотримання заборон, і застосування норм права. Використання права полягає у тому, що учасники правовідносин добровільно і на свій розсуд здійснюють права, свободи і законні інтереси, передбачені уповноважувачими нормами права (наприклад, використання права на освіту, права на працю). Виконання права вимагає активної поведінки суб'єктів суспільних відносин щодо здійснення ними покладених на них обов'язків (наприклад, виконання обов'язку по сплаті податків). Дотримання норм права своїм змістом передбачає утримання суб'єктами права від здійснення заборонених правом дій, тобто це пасивна форма поведінки зазначених суб'єктів (наприклад, дотримання заборони порушення правил дорожнього руху) [8]. Якщо ж заборонні норми порушуються, то реалізація здійснюється через державний примус.

Всі ці три форми реалізації норм права називають безпо-середніми формами реалізації, оскільки суб'єкти реалізують самі свої суб'єктивні права, свободи і обов'язки. Четвертою формою реалізації права є застосування правових норм. Це державно-владна й організаційна діяльність компетентних органів держави та посадових осіб із реалізації правових норм. У цій діяльності органи правозастосування виступають суб'єктами управління; особи, відносно яких застосовується право, – об'єктами управління; винесені рішення (правозастосовні акти) – засобами управління [9].

Виходячи зі змісту принципу "хорошого управління" – забезпечення дотримання прав і свобод – йдеться власне не про пасивне уникнення порушення, а про обов'язок органів державного управління створити умови для реалізації своїх прав та обов'язків громадянами. Тут необхідно зазначити про конституційно-правові гарантії, які становлять систему вищезгаданих умов і засобів, що забезпечують у сукупності реалізацію прав і свобод людини і громадянина.

Конституційно-правові гарантії поділяються на дві основні групи:

– нормативно-правові гарантії конституційних прав і свобод людини та громадянина, які передбачають сукупність правових норм, за допомогою яких забезпечується реалізація, порядок охорони і захисту прав і свобод особистості. До них належать гарантії, закріплені в Конституції України та інших законах і міжнародно-правових актах, *ратифікованих Верховною Радою України* (курсив наш – А. О.);

– організаційно-правові гарантії конституційних прав і свобод людини та громадянина, до яких належать механізм держави, органи місцевого самоврядування, посадові особи, політичні партії, громадські організації, засоби масової інформації, міжнародні правозахисні організації та їх діяльність у сфері правотворчості та правозастосування, спрямована на створення сприятливих умов для реального користування громадянами своїми правами і свободами [10].

Неодноразово науковцями і практиками було підкреслено важливість і нагальність євроінтеграційних заходів, які полягають переважно у виконанні міжнародних зобов'язань Україною і потребують суттєвих змін у національній правовій системі. Європейське спрямування нашої держави, маючи за мету встановлення верховенства права та економічного добробуту, зумовлює прийняття нашою державою європейської правової традиції, а отже, і встановлення універсального з європейським підходу до розуміння юридичної сутності прав людини, а також основних принципів діяльності органів державного управління у сфері забезпечення цих прав і свобод людини.

Першим кроком до цього є адаптація національного законодавства до європейських правових стандартів, під якими розуміють сукупність обов'язкових вимог, що містяться в основних зовнішніх формах міжнародного права.

Л. Луць визначає загально визнані європейські правові стандарти як єдині, типові принципи і норми щодо поведінки суб'єктів права, які зафіксовані в основних джерелах права регіональних міждержавно-правових систем і є мінімальними правовими вимогами щодо правових систем держав-учасниць [11]. Основні європейські правові стандарти сформовані правовими системами Ради Європи та ЄС. Серед правових стандартів Ради Європи виокремлюють європейські стандарти із захисту прав людини, до складу яких належать стандарти Європейської конвенції про захист прав та основних свобод людини. Останні охоплюють норми Конвенції та протоколів до неї, а також положення рішень Європейського суду з прав людини.

Що стосується правових стандартів ЄС, то вони створюються і застосовуються лише у сферах міжнародного співтовариства (у межах другої та третьої “опор”) з метою гармонізації законодавства, а також на стадії наближення та попередньої адаптації національного законодавства (у межах першої “опори”) з метою підготовки соціального простору до уніфікованого регулювання [12].

Як зазначає С. Шевчук, питання захисту прав людини та приведення української системи цього захисту як за формою, так й за змістом, до європейського рівня, хоча б стосовно мінімальних стандартів, що гарантуються Європейською конвенцією про захист прав та основних свобод 1950 р. та практикою Європейського суду з прав людини, є по суті, першим важливим європейським іспитом відданості нашої правничої еліти європейським правовим ідеалам та цінностям. Позитивне складання цього іспиту необхідне не лише для задоволення євроінтеграційних прагнень України та її вступу до ЄС. Це, насамперед, потрібно нашим громадянам, фізичним та юридичним особам, які щоденно потерпають від порушення власних прав та свобод [13].

У захисті прав і свобод від порушення органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також іншими особами особливу роль відіграють органи судової влади. Відповідно до ст. 55 Конституції України, права і свободи громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Судовий захист – не тільки спосіб захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних правовідносин, але і необхідна та найефективніша гарантія забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Як уже не раз підтверджувалося практикою, оголосити про наявність прав людини й основних свобод не важко. Проте важливіше забезпечити їхнє реальне здійснення. У цьому сенсі забезпечення доступу до правосуддя, що відповідає вимогам справедливості, може дати більше, ніж будь-які декларації при умові, що рішення судів адекватно виконуватимуться. Європейський суд неодноразово заявляв про особливо важливе місце, що займає в демократичному суспільстві право на справедливий судовий розгляд. Необхідно зазначити, що численні скарги, що надходять до Європейського суду з прав людини, найчастіше пов'язані саме з порушенням ст. 6 Європейської конвенції. Це пояснюється, зокрема, й тим, що скарги на порушення інших статей Конвенції часто виникають внаслідок порушення вимог до справедливого правосуддя [14].

Отже, дотримання прав і свобод людини і громадянина як одна з вимог євроінтеграційної політики України вимагає від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб утримуватися від будь-яких дій, які порушують права і свободи, з одного боку, та створювати умови для їх реалізації людьми – з іншого.

Література

1. 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.
2. Governance for Sustainable Human Development [Електронний ресурс]. A UNDP policy paper UNDP, 1997. — Режим доступу : <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b>.
3. The importance of Good Governance. Access to Basic Services for the Poor [Електронний ресурс] / Asia-Pacific MDG Study Series, 2007. ST/ESCAP/2438. — Режим доступу : <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.
4. Holzer M. Building Good Governance: Reforms in Seoul [Текст] / Holzer Marc & Kim Byung-Joon. — S. p. : National Center for Public Productivity, 2002. — P. 82.
5. Рабінович П. М. Права людини і громадянина [Текст] : навч. посіб. / П. М. Рабінович, М. І. Хавронюк. — К. : Атіка, 2004. — 464 с.
6. Энтин М. Л. Международные гарантии прав человека (практика Совета Европы) [Текст] / М. Л. Энтин. — М. : Междунар. отношения, 1992. — 240 с.
7. Державне управління [Текст] : навч. посіб. / за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 432 с.
8. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. Т. 5: П—С / [Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] — К. : Укр. енцикл., 2003. — 736 с.
9. Правознавство [Текст] : підручник / [Демський С. Е., Ковальський В. С., Колодій А. М. та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. — [7-е вид., стер.]. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 736 с.
10. Заворотчепко Т. М. Система конституційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні / Т. М. Заворотчепко // Право України [Текст]. — 2002. — № 5. — С. 110—116.
11. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи: загальнотеоретична характеристика [Текст] : дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Луць Людмила Андріївна. —

Львів : [б. в.], 2004. — Режим доступу : <http://studrada.com.ua/content/22-генезис-ідеї-європейської-єдності-та-європейська-правова-інтеграція?page=12>.

12. Онишко Є. Європейські правові стандарти: загальнотеоретична характеристика / Є. Онишко // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні [Текст] : матер. XI регіон. наук.-практ. конф. (3 – 4 лютого 2005 р., м. Львів) / Юридичний факультет Львівського національного університету імені Івана Франка. — Львів : ЛНУ ім. І. Франка, 2005. — 454 с.

13. Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції [Текст] / С. Шевчук. — [вид. 2-е, випр., доп.]. — К. : Реферат, 2007. — 848 с.

14. Бурий А. Моніторинг впровадження і застосування європейських норм про право на справедливий суд в Україні [Електронний ресурс] : рапорт з моніторингу / А. Бурий, О. Тимчій. — Режим доступу : <http://www.fond.lviv.ua/storage/library/monitorung1.pdf>.

A. Oliynyk

THE APPROACH OF HUMAN RIGHTS PROTECTION TO THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION WITHIN EUROPEAN INTEGRATION POLICY OF UKRAINE

The concept of “good governance” is analyzed and its basic principles are highlighted. Taking into consideration the state function of human rights protection, the basic obligations of public authorities in this area are established. Theoretical analysis of the human rights ensuring on the basis of European standards is carried out.

Key words: good governance, function of human rights protection, human rights, human rights ensuring, European standards, judicial protection, public authorities.