

УДК 342.3

Віталій Волинець,

кандидат політичних наук, доцент

ОХОРОНА ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ЯК ФУНКЦІЯ СУЧАСНОЇ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ДЕРЖАВИ

У статті досліджується функція охорони прав і свобод людини і громадянина як одна з базисних для сучасної демократичної і правової держави. Автор аналізує специфіку реалізації цієї функції, досліджує гарантії прав і свобод людини і громадянина, визначає перспективи розвитку системи правового регулювання в частині охорони і захисту прав людини в Україні.

Ключові слова: функції держави, права людини, Конституція України, гарантії прав людини, правове регулювання, правова держава, демократична держава.

Реалізація і забезпечення принципів правової держави, одним з яких є принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина, суть якого полягає у тому, що «жодні інтереси держави не можуть виправдовувати дії органів державної влади, якщо ці дії мають своїм наслідком нехтування чи жертвування людиною або її правами» [1], спричинили істотне піднесення теоретичної і практичної значущості діяльності держави у галузі прав людини. У зв'язку з чим з-поміж функцій держави набула особливої ролі функція охорони прав людини, що наразі становить вагомий предмет досліджень як у межах теорії прав людини, так для юридичної науки в цілому (включаючи такі галузі, як конституційне право, адміністративне право, теорія держави і права тощо).

Актуальність звернення до комплексного дослідження функції охорони прав і свобод людини зумовлюється декількома причинами, що мають як практичний, так і власне теоретичний зміст. Перш за все, необхідно відмітити, що сама модель правової держави (правовою, як доводить П. Рабінович, є тільки така держава, «в якій панує, «верховенствує», право — причому як явище позадержавне, не державно-вольове, а, так би мовити, загальносоціальне, соціально-природне» [2]) передбачає фундаментальний перегляд у стосунках між державою і людиною. Сенс цього перегляду, за словами відомого вітчизняного дослідника В. Авер'янова, може бути виражений по-

няттям «людиноцентризму», коли не людина існує для держави, а навпаки — держава для людини [3].

З цих же позицій зазначений процес описує С. Максимов, який зауважує, що принцип верховенства права, як фундаментальний принцип правової держави, означає глибинні зміни у функціонуванні всієї держави і її органів, адже права людини не лише визнаються найвищими цінностями, а й безпосередньо визначають спрямованість діяльності держави та її функції [4]. Це означає, що держава бере на себе не просто певні зобов'язання в частині своєї взаємодії з людиною і громадянином, але взагалі вибудовує свою діяльність так, що в її центрі є особа, її інтереси, права і свободи. З цього погляду, вся діяльність сучасної правової держави може бути описана як така, що підпорядковується загальній цілі забезпечення прав людини. Водночас серед загального комплексу дій такої держави можемо виокремити специфічний напрям, який, виражаючи її правову сутність, пов'язаний з охороною та захистом прав і свобод людини і громадянина. Тому, при дослідженні питання формування і розвитку України як правової держави актуалізується потреба у вивченні такої специфічної функції держави даного типу, як охорона прав і свобод людини і громадянина.

По-друге, не можна не відзначити того, що аналіз змісту та специфіки функції охорони і захисту прав людини і громадянина є актуальним для сучасної

теорії держави і права у методологічному аспекті. Справа у тому, що зазначена функція часто характеризується як «універсальна» щодо інших функцій правової і демократичної держави, оскільки, здійснюючи всі інші види діяльності, така держава завжди переслідує єдину мету, якою є гарантування добробуту громадян, їх законних прав, свобод та інтересів. У цьому сенсі істотно актуалізується питання щодо аналізу співвідношення різних функцій держави, а також встановлення стійких взаємозв'язків у загальній системі функцій сучасної держави.

По-третє, варто наголосити на тому, що актуальності зазначеній темі надає те, що багатьма сучасними фахівцями вона характеризується як надійний критерій визначення сутності державно-правових і політичних режимів. Невипадково, досліджуючи феномен правової і соціальної держави, О. Скрипнюк вказував на граничну важливість реальної її діяльності, того, наскільки ті чи інші принципи реалізуються на практиці повсякденного функціонування держави та її органів [5].

Дійсно, практично у всіх без виключення доктринальних дефініціях поняття функцій держави вказується на те, що вони постають не просто випадковими напрямками діяльності тієї чи іншої держави (зумовлені поточними внутрішніми або зовнішніми обставинами), а є відображенням та виразом її сутності. Фактично це означає, що, аналізуючи функції держави, їх зміст, характер, ступінь забезпечення, реальні показники діяльності держави у відповідних напрямках тощо, отримуємо надійний показник і свідчення того, з якою саме державою ми маємо справу у тому чи іншому конкретному випадку. Як зазначає російський дослідник В. Бабаєв, «забезпечення прав людини — головний критерій демократичності держави» [6]. Більше того, зрештою зазначений показник виявляється одним із вирішальних, оскільки вивчення функцій держави дозволяє говорити про неї не стільки у загальнотеоретичному аспекті, скільки з погляду того, які реальні дії вчиняються державою, органами державної влади, її посадовими і службовими особами, що, у

свою чергу, наповнює поняття правової і демократичної держави реальним змістом (або навпаки — засвідчує відсутність такого змісту, а отже, і про декларативний характер проголошуваних зазначеною державою конституційних принципів, а також засад державного і суспільного розвитку).

Таким чином, ставлячи на меті нашої статті визначення та комплексний аналіз функції охорони прав і свобод людини і громадянина як однієї з функцій сучасної держави, ми повинні вирішити такі завдання: а) охарактеризувати наявні у сучасній юридичній науці підходи до вивчення функції охорони прав і свобод людини і громадянина; б) визначити зміст та специфіку цієї функції в умовах демократичної, правової і соціальної держави; в) окреслити перспективи та запропонувати засоби удосконалення забезпечення цієї державної функції в сучасній Україні.

Пристаючи до аналізу функції охорони прав і свобод людини і громадянина, перше, на що необхідно звернути увагу, полягає у тому, що, на думку цілого ряду сучасних юристів, сама ця функція об'єктивується і розвивається лише за певних умов. Мається на увазі, що функція охорони прав людини і громадянина «з'являється тільки в умовах демократичної держави і поступово розвивається паралельно з процесом зростання її правового, соціального характеру» [7]. Це пояснюється тим, що, оскільки головна загроза правам людини, як доводить Д. Мутагіров, походить саме від держави, то, залежно від того, з якою державою ми маємо справу у тому чи іншому конкретному випадку, змінюватиметься рівень загрози правам людини [8]. Очевидно, що для авторитарних або тоталітарних держав, які принципово не визнають ані цінності самої людини, ані її прав і свобод, функція охорони цих прав є не лише зайвою, а й такою, що прямо суперечить сутності таких держав. Це дозволяє дійти висновку про те, що функція охорони прав людини в умовах тоталітарних та авторитарних держав є не просто мінімізованою, а її взагалі не існує, оскільки її реалізація означатиме заперечення такою державою своєї сутності. На відміну від цього, для демокра-

тичної і правової держави, яка, за визначенням, є орієнтованою на людину, її потреби, інтереси і права, функція охорони прав і свобод постає як одна з базисних. На нашу думку, такий підхід слід визнати цілком обґрунтованим.

Справді, говорячи про функції держави, вельми важливо у теоретико-методологічному плані не абсолютизувати їх, а отже, не намагатися тлумачити їх у відриві від конкретних соціальних, історичних та інших обставин, які визначають розвиток самої держави. Це означає, що функції держави видозмінюються і трансформуються не лише історично (наприклад, для класичної держави інформаційна функція завжди відігравала похідну роль, тоді як сьогодні її значущість незмірно зросла), а й залежно від змін самої держави. При цьому йдеться не просто про зміни в ефективності реалізації та забезпеченні окремих функцій (скажімо, економічної або політичної), а про сутнісний зміст цих функцій, їх наявність або відсутність.

Звісно, говорячи про тоталітарну/авторитарну державу, маємо визнати, що вона також захищає певні права людини, чи точніше — права певних людей (мається на увазі правляча тоталітарна верхівка) [9]. Але ця її діяльність не має нічого спільного із загальним поняттям прав людини, а також зі змістом функції охорони прав і свобод людини і громадянина. Нагадаємо, що в сучасній теорії держави і права права людини характеризуються як «загальносоціальна категорія, яка складається об'єктивно в результаті розвитку і вдосконалення суспільного виробництва та політичної системи суспільства у вигляді соціальних можливостей користуватися різноманітними економічними, політичними й духовними силами, та існують ще до їх державного визнання, але знаходяться під захистом держави» [10]. Водночас права людини — це «соціальні та юридичні можливості людини використовувати матеріальні, соціальні та інші блага, а також можливість людини вчиняти дії, які не заборонені законом» [11]. Тобто права людини, за визначенням, є вищими за державу (більше того, відповідно до природно-правової доктрини, вони передують їй [12]) і не можуть розпо-

ділятися державною владою залежно від її уподобань або інтересів (коли одні отримують більше прав, інші — менше, а треті — взагалі жодних). З цього погляду цілком обґрунтованим і правомірним видається положення про те, що в умовах тоталітарних та авторитарних держав функція охорони прав людини не тільки спотворюється, а й взагалі не реалізується, оскільки в її основі завжди лежить принцип визнання людини найвищою соціальною цінністю, невідчужуваності та непорушності її основних конституційних прав і свобод.

Однією з головних гарантій реалізації державою функції охорони прав і свобод людини і громадянина є її закріплення на найвищому конституційному рівні. Щоправда, наразі незаперечна цінність прав людини і громадянина зафіксована у цілому ряді міжнародно-правових актів. Як приклад можна навести Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, у преамбулі якої вказувалось, що уряди держав—членів Ради Європи, які підписали цю Конвенцію, беручи до уваги Загальну декларацію прав людини, проголошену Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 10.12.1948 р., беручи до уваги те, що ця Декларація має на меті забезпечити загальне та ефективне визнання і додержання проголошених у ній прав, беручи до уваги те, що метою Ради Європи є досягнення тіснішого єднання між її членами і що одним із засобів досягнення цієї мети є забезпечення і розвиток прав людини та основоположних свобод, знову підтверджуючи свою глибоку віру в ті основоположні свободи, які становлять підвалини справедливості та миру в усьому світі і які найкращим чином забезпечуються, з одного боку, завдяки дієвій політичній демократії, а з іншого боку, завдяки спільному розумінню і додержанню прав людини, від яких вони залежать, сповнені рішучості, як уряди європейських держав, що є одnodумцями і мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи і верховенства права, зробити перші кроки для забезпечення колективного гарантування певних прав, проголошених у Загальній декларації.

Розробка та удосконалення цих меха-

нізмів мала на меті не лише формування загальноєвропейських інститутів та гарантій захисту прав і свобод людини, а й посилення у практиці функціонування кожної окремо взятої держави функції охорони і захисту прав людини. При цьому зазначена функція тлумачиться у міжнародних нормативно-правових актах не стільки як мета або обов'язок тих чи інших органів державної влади (наприклад органів виконавчої або контрольної влади), скільки як обов'язок держави в цілому, що, власне, й дає необхідні підстави для того, щоб визначити функцію охорони прав і свобод людини як функцію всієї держави, а не як функцію конкретно взятих органів державної влади.

У цьому ж контексті варто вказати на ще один принциповий у теоретико-методологічному плані момент щодо співвідношення прав людини і діяльності держави щодо їх захисту. Справа у тому, що у класичній правовій думці діяльність держави щодо захисту прав людини (а отже, й досліджувана нами функція) часто пов'язувалась не з усіма правами людини, а лише з тими, що передбачають активне втручання держави на підставі розподілу всіх прав людини на так звані «позитивні» і «негативні». Однак, як довела практика функціонування сучасних держав, зазначений поділ на позитивні і негативні права не має істотного значення для реалізації цієї функції, оскільки навіть негативні права потребують уваги держави та низки позитивних дій щодо їх забезпечення. У цьому сенсі цікаво навести слова Дж. Донеллі, який пише: «Усі права людини для ефективного здійснення вимагають і позитивних дій, і обмежень з боку держави. Звичайно, деякі права є відносно позитивними, а деякі — відносно негативними. Але ця різниця не відповідає поділові між громадянськими та політичними правами й економічними та соціальними правами» [13].

Таким чином, досліджуючи співвідношення прав і свобод людини з державною діяльністю щодо їх захисту, слід зауважити, що функція захисту і забезпечення прав і свобод людини стосується всіх без виключення прав, а не лише певних їх груп, які для класичної право-

вої теорії видавались позитивними. Як приклад можна навести таке «класичне» негативне право, як право голосу, що складає одне з базисних у системі політичних прав людини і громадянина. Дійсно, як довела практика функціонування демократичних держав, вони повинні не просто «не заважати» людині вільно проголосувати і тим самим утримуватись від будь-якої позитивної діяльності, а й навпаки — активно діяти з метою створення належних умов виборчого процесу, забезпечення прозорості та рівності виборів, унеможливлення різноманітних фальсифікацій або викривлень народного волевиявлення, гарантування наявності належної і правдивої інформації, а також сприяння розвитку правової і політичної культури виборців. Таким чином, захист як позитивних, так і негативних прав людини потребує однаковою мірою активної діяльності держави, що наразі робить некоректною та необґрунтованою у теоретичному сенсі спробу обмежити функцію захисту прав людини виключно групою позитивних прав, або ж прав другого покоління (зміст і специфіка цих «поколінь» прав людини була досліджена російською дослідницею Є. Лукашевою [14]).

Отже, говорячи про правові гарантії реалізації Українською державою функції захисту прав і свобод людини і громадянина, необхідно згадати, насамперед, ст. 3 Конституції України, де чітко встановлено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Тобто поряд із визнанням охорони прав людини одним з стратегічних напрямів діяльності Української держави й однією з її ключових функцій, у згаданій статті міститься важлива норма, яка встановлює відповідальність держави за неналежну реалізацію цієї функції. Одним із правових механізмів забезпечення цієї відповідальності є право громадян на звернення до суду у разі порушення їх законних

прав і свобод. Зокрема у ст. 55 Конституції України зазначено: «Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб». У цьому сенсі доволі показовими є норми, що знайшли своє відображення у цілому ряді кодексів України. Наприклад, у ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України встановлюється, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [15].

У цьому ж контексті варто згадати й прийняття 23.02.2006 р. Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [16], який урегулював відносини, що виникають у зв'язку з обов'язком держави виконати рішення Європейського суду з прав людини у справах проти України; з необхідністю усунення причин порушення Україною Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод і протоколів до неї; з впровадженням в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини; зі створенням передумов для зменшення числа заяв до Європейського суду з прав людини проти України. При цьому конкретні права людини, які мають забезпечуватись, захищатись та охоронятись державою в процесі її функціонування, перелічені у розділі другому Конституції України, а також у цілому ряді законів та інших нормативно-правових актів.

Утім, говорячи про функцію охорони прав людини і громадянина і про її правове забезпечення у сучасній Україні, не можна не звернути увагу на такий важливий аспект даної проблематики, як га-

рантії реалізації цієї функції. За своєю природою зазначені гарантії тісно пов'язані з гарантіями прав людини як такими, але, все ж таки, мають і свою специфіку. Вона полягає у тому, що всі вони стосуються нормативного регулювання організації та діяльності самої системи державної влади в цілому, органів державної влади, їх посадових і службових осіб, всі з яких мають безпосередньо або опосередковано реалізовувати функції охорони та забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Причому, як вже було вказано вище, йдеться про всю систему прав людини і громадянина. Так, юридичною гарантією реалізації функції захисту прав людини є наявність органів державної влади та відповідних процесуальних механізмів, що дозволяють людині самостійно або за допомогою професійних юристів здійснювати захист своїх прав у разі їх порушення. Водночас на юридичному рівні встановлюються не тільки самі права людини, а й повноваження та обов'язки органів державної влади щодо їх захисту. Одним із таких органів, який діє в Україні, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Відповідно до чинного Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 р. [17] парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є: 1) захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; 2) додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у ст. 2 Закону; 3) запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; 4) сприяння приведенню законодавства України про права

і свободи людини і громадянина у відповідність до Конституції України, міжнародних стандартів у цій галузі; 5) поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; 6) запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; 7) сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу. Так само, відповідні обов'язки в частині захисту прав і свобод людини покладаються й на інші органи державної влади і місцевого самоврядування. Утім, оскільки діяльність всіх цих органів реалізується на основі Конституції України й оскільки всі вони є органами державної влади України, то функція захисту прав і свобод людини може тлумачитись як універсальна функція всієї системи органів державної влади України та Української держави в цілому.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо зробити такі **висновки**. По-перше, постання демократичної держави, що супроводжується практичною реалізацією принципів соціальної і правової держави, з необхідністю спричиняє посилення ролі та значущості функції захисту прав і свобод людини і громадянина, яка реалізується державою даного типу і одночасно виступає критерієм і запорукою її

демократичного і правового характеру. По-друге, важливою умовою реалізації функції захисту прав людини в умовах демократичної держави є сформованість системи її правового забезпечення, яка включає в себе не лише нормативно-юридичне закріплення самих прав і свобод людини і громадянина, а й правові гарантії її реалізації в частині визначення повноважень та обов'язків самої держави (органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їх службових та посадових осіб) щодо захисту прав людини, а також можливостей кожної людини у передбачений законом спосіб захищати свої права і свободи. По-третє, державно-правова практика останніх десятиліть переконливо довела, що реалізація функції захисту прав і свобод людини і громадянина сучасною державою пов'язана з її активною діяльністю як стосовно соціальних та економічних, так і громадянських і політичних прав людини. Значене «розширення» сфери реалізації цієї функції пов'язано з тим, що в сучасних умовах демократичного розвитку практично всі без виключення громадянські і політичні права вимагають створення належних умов для їх реалізації та захисту, що, у свою чергу, посилює роль досліджуваної нами функції та її активізацію в загальній системі державної діяльності.

ПРИМІТКИ

1. Лукаш О. Л. Принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина в діяльності органів державної влади України / О. Л. Лукаш // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2007. — № 12 (74). — С. 85—86.
2. Рабінович П. М. Верховенство права як соціально-природний феномен (контури ідеалу) / П. М. Рабінович // Право України. — 2010. — № 3. — С. 19.
3. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Наукова думка, 2007. — С. 27.
4. Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. — Х. : Право, 2010. — С. 65.
5. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики / О. В. Скрипнюк. — К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. — С. 186—190.
6. Теория государства и права : учебник / под ред. В. К. Бабаева. — М. : Юристъ, 2002. — С. 81.
7. Загальна теорія держави і права / за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2009. — С. 96.
8. Мутагиров Д. З. Права и свободы человека: теория и практика / Д. З. Мутагиров. — М. : Университетская книга ; Логос, 2006. — С. 495.
9. Арендт Х. Джерела тоталітаризму / Х. Арендт. — К. : Дух і літера, 2002. — С. 468—469.

10. Тодыка Ю. Н. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине / Ю. Н. Тодыка, О. Ю. Тодыка. — К. : Ін Юре, 2004. — С. 47.
11. Морозова Л. А. Теория государства и права / Л. А. Морозова. — М. : ЭКСМО, 2005. — С. 425.
12. Юнусов А. А. Права человека и естественное право / А. А. Юнусов, М. А. Юнусов // Право и государство: теория и практика. — 2006. — № 9. — С. 43.
13. Донеллі Дж. Права людини у міжнародній політиці / Джек Донеллі. — Л. : Кальварія, 2004. — С. 42.
14. Права человека / отв. ред. Е. А. Лукашева. — М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. — С. 132—172.
15. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35—36, № 37. — Ст. 446.
16. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 30. — Ст. 260.
17. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 20. — Ст. 99.

Вольнец Виталий. Охрана прав и свобод человека и гражданина как функция современного демократического государства.

В статье исследуется функция охраны прав и свобод человека и гражданина как одна из базисных для современного демократического и правового государства. Автор анализирует специфику реализации этой функции, исследует гарантии прав и свобод человека и гражданина, определяет перспективы развития системы правового регулирования в части охраны и защиты прав человека в Украине.

Ключевые слова: функции государства, права человека, Конституция Украины, гарантии прав человека, правовое регулирование, правовое государство, демократическое государство.

Volynets Vitaliy. Protection of human rights and freedoms as a function of modern democratic state.

The article studies the function of protecting human rights and freedoms as one of the basic for a modern, democratic state and the state of law. The author analyzes the specific implementation of this function, explores the guarantees of human rights and freedoms, gives an outlook of the system of legal regulation of human rights protection in Ukraine.

Key words: state functions, human rights, Constitution of Ukraine, guarantee of human rights, legal regulation, rule of law, democratic state.