

Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний університет»

Я. В. Лазур

**ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ
У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ:
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ**

Монографія



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

УДК 343.211.3:351/354(477):339.924ЄС
Л117

*Затверджено Вченою радою
Державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет»
(протокол № 11 від 16.11.2021 р.)*

Рецензенти:

Журавльов Д. М., д.ю.н., проф., заступник керівника Департаменту з питань громадянства, помилування, державних нагород – керівник управління з питань помилування Офісу Президента України

Копиленко О. Л., д.ю.н., проф., академік НАН України, Заслужений юрист України, Народний депутат України

Лазур Я. В.

Л117 Захист прав людини у публічному управлінні: євроінтеграційний контекст : монографія / Я. В. Лазур. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. – 164 с.

ISBN 978-966-992-669-2

У монографії проведено правове дослідження питання захисту прав людини у публічному управлінні у євроінтеграційному контексті. Визначено правозахисний напрямок реформування системи публічного управління в Україні у контексті євроінтеграції, визначено сутність та поняття прав людини, що реалізуються у публічному управлінні, розроблено класифікацію.

Під час дослідження особливу увагу приділено гарантіям захисту прав людини, проаналізовано загальні, а також юридичні гарантії прав і свобод громадян у публічному управлінні.

У монографії аналізується європейський досвід забезпечення прав людини у публічному управлінні, визначається нормативна та інституційна складові захисту прав людини у публічному управлінні, окремо виділяються питання місця адміністративної юстиції у захисті прав людини у публічному управлінні.

Видання призначено для науковців, викладачів, аспірантів закладів освіти юридичного профілю, державних службовців, суддів, працівників правоохоронних органів та широкого кола читачів, що цікавляться проблемами реформування системи публічного управління в Україні та захистом прав людини.

УДК 343.211.3:351/354(477):339.924ЄС

ISBN 978-966-992-669-2

© Я. В. Лазур, 2021

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
I. ЗАСАДНИЧІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	6
1.1. Правозахисний напрямок реформування системи публічного управління в Україні у контексті євроінтеграції	6
1.2. Права громадян, що реалізуються у публічному управлінні	16
1.3. Класифікація прав і свобод громадян, що реалізуються у публічному управлінні	31
II. ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ	45
2.1. Загальні гарантії прав у публічному управлінні	45
2.2. Юридичні гарантії прав і свобод громадян у публічному управлінні	54
III. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ..	85
3.1. Нормативна складова захисту прав людини у публічному управлінні	85
3.2. Інституційна складова захисту прав людини у публічному управлінні	122
3.3. Адміністративна юстиція та захист прав людини у публічному управлінні	131
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	154

ПЕРЕДМОВА



Відповідно до положень щорічної доповіді Уповноваженого Верховної Ради України за 2020 рік про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні третій рік поспіль найбільше повідомлень про порушення стосувалися громадянських та політичних прав: у 2018 році – 58 % від загальної кількості повідомлень, у 2019 та 2020 роках – 60 %. Із загальної кількості повідомлень про порушення громадянських та політичних прав у 2020 році 69 % становлять повідомлення про порушення права на інформацію та звернення до суб'єктів владних повноважень, 30 % – процесуальних прав.

На думку Уповноваженої, висловленої у звіті, така ситуація обумовлюється системними реформами органів державної влади в Україні, які з одного боку, призводять до зростання потреби суспільства в отриманні інформації про процеси, які відбуваються в державі, а також до необхідності звернення за захистом своїх прав до судових та правоохоронних органів. З другого – до порушень прав людини органами державної влади і місцевого самоврядування.

Проте вважаємо, що системні реформи публічного управління в Україні, особливо у контексті євроінтеграції, повинні бути спрямовані саме на зменшення кількості таких порушень, підвищення дієвості

гарантій захисту прав у сфері управління та зростання ефективності самої управлінської діяльності. Саме під таким кутом і з таких позицій у відповідній монографії досліджуються актуальні питання сучасного адміністративного права.



I. ЗАСАДНИЧІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

1.1. Правозахисний напрямок реформування системи публічного управління в Україні у контексті євроінтеграції

Ідея європеїзації діяльності публічної адміністрації в Україні, що має місце останні десятиліття, є важливим елементом загальносистемних трансформацій в нашій державі та однією з ключових умов успіху всіх інших реформ, які впроваджуються: фінансової, судової, медичної, освітньої тощо. В даному контексті найбільш затребуваним з точки зору суспільного запиту є так званий напрям «децентралізації» публічної адміністрації.

Серед ключових політико-правових документів, які активізували даний напрям реформ, було б доречно виділити насамперед Угоду про Асоціацію України та ЄС, положення якої відповідно до основоположних європейських актів в сфері підтримки місцевого самоврядування та регіональної політики буквально пронизані положеннями щодо спроможності «місцевих урядів». У 2019 році незворотність європейського та євроатлантичного курсу розвитку держави був закріплений у положеннях Основного Закону:

з того часу повноваження Верховної Ради України, Президента, уряду щодо реалізації цього стратегічного курсу держави визначаються на конституційному рівні.

Продовження наявного проєвропейського вектору окреслені також у підзаконних актах, програмні засади даної реформи були задекларовані в схваленій на рівні Кабінету Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Хоча, на нашу думку, відхід від парламентської моделі схвалення подібного роду фундаментальних програмних документів був однією з ключових помилок тодішньої влади. За своїм змістом даний документ мав аргументований характер: зокрема, цілком прийнятною та легітимною його метою було задекларовано визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Несприятливі умови внутрішнього й зовнішнього середовища, із якими наразі стикається Україна, недосконала система державного управління, відсутність стабільної законодавчої бази, зволікання з фактичним проведенням системних реформ стратегічних секторів національної економіки, – ці та інші чинники спричинили й в подальшому призводять до підвищення

ризиків безпеки та цілісності держави, законодавчих колізій, слабкості державних інституцій, економічної кризи, зниження конкурентоздатності на вітчизняних і зарубіжних ринках, падіння реального валового внутрішнього продукту, зростання дефіциту державного бюджету, загострення проблем соціально-економічного та політичного характеру на місцевому рівні урядування, низького рівня задоволення потреб населення у державних послугах тощо. Тому на сьогодні забезпечення довгострокової макроекономічної стабільності в Україні є одним із стратегічних пріоритетів.

Проте, політична асоціація та економічна інтеграція України з ЄС буде залежати від прогресу в імплементації цієї Угоди й прогресу в наближенні з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах¹. Відповідно Україна, підписавши Угоду про асоціацію України та ЄС (ратифіковано Законом України № 1678-VII від 16.09.2014), взяла на себе низку зобов'язань, бажаючи просувати процес реформ в нашій державі, зобов'язуючись забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених в Угоді, та забезпечувати ефективне її виконання.

Розглядаючи реформування органів виконавчої влади України в Угоді про асоціацію 2014 року, слід зауважити, що у положеннях вказаного акту прямо

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Офіційний вісник України від 26.09.2014 р. № 75. Т. 1. С. 83, ст. 2125.

зазначено, що «Європейський Союз визнає європейські прагнення України і вітає її європейський вибір, у тому числі її зобов'язання розбудовувати розвинуту й сталу демократію...»; Сторони «впевнені в необхідності для України впроваджувати політичні, соціально-економічні, правові та інституційні реформи з метою ефективного виконання цієї Угоди та будучи відданими рішучій підтримці цих реформ в Україні». Щодо змісту окремих статей Угоди про асоціацію 2014 року в аспекті реформування органів виконавчої влади України, то ряд зі статей Угоди включають положення щодо необхідності реформ в цілому (наприклад, у ст. 14 вказаного акту визначено, що «в рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема», або ж у ст. 446 зазначено, що «Сторони сприяють взаєморозумінню та двосторонньому співробітництву у сфері регіональної політики щодо методів формування та реалізації регіональних політик, зокрема багаторівневого управління та партнерства...»). В свою чергу, ряд інших статей стосуються конкретних сфер державного управління як то антикризове управління (ст. 10), управління кордонами (ст. 16), управління санітарними та фітосанітарними заходами (ст. 63–74), управління з питань охорони навколишнього середовища (ст. 292, 379), управління державними фінансами (гл. 3 розділу V) та у сфері оподаткування (гл. 4 розділу V), управління науковою сферою (ст. 375, 376) та інших сфер державного управління України.

Необхідно зазначити, що взаємне співробітництво країн включає, серед іншого, сферу встановлення привабливого та стабільного інвестиційного клімату шляхом забезпечення інституційних, правових, і, зокрема, фіскальних умов (ст. 338). Окремо питанню оподаткування присвячено Главу 4 Угоди, де в ст.ст. 349–350 зазначається, що сторони співробітничать з метою покращення належного управління у сфері оподаткування, сприяють збору законних податкових надходжень та розвивають заходи ефективної імплементації принципів належного управління у сфері оподаткування – прозорості, обміну інформацією та добросовісної податкової конкуренції, яких дотримуються держави-члени на рівні ЄС, – які визнають і зобов'язуються застосувати.

Важливо відмітити, що з перших днів активізації реформи децентралізації в професійному середовищі цілком аргументовано панувало безапеляційне розуміння, що для успішної реалізації такого роду державотворчих процесів базисною передумовою є необхідність внесення відповідних змін до Конституції України. Однак, відсутність політичного консенсусу, ряд системних помилок в самій процедурі напрацювання відповідних ініціатив унеможливили реалізацію даного наміру і таким чином зумовили впровадження «децентралізації» в рамках суперечливого з позицій ідеології відповідних реформ існуючого конституційного поля. Лаконічно кажучи, очевидними проблемами в даному розумінні стали відсутність належного конституційного закріплення і як наслідок конституційного

захисту правової та інституційної спроможності системи публічної влади реалізовувати процес децентралізації. Активно започаткований всупереч наявному конституційному вакууму законодавчий процес втілення децентралізації в практичну площину скоріше створив умови для порушення принципу правової визначеності, створив певну безсистемність та плутанину в законодавчому закріпленні правосуб'єктності існуючої та згодом реформованої системи місцевого самоврядування, так само як і місцевих органів виконавчої влади. Свідченням цьому є ряд переважно аргументованих подань до Конституційного суду України на предмет неконституційності прийнятих впродовж останніх років актів в сфері децентралізації. Не свідчать на користь існуючого стану справ і численна неоднозначна судова практика публічно-правових спорів в даній сфері.

Ці обставини, поряд із значними позитивами, роблять спробу законодавця щодо заміни системної конституційної реформи місцевого врядування не до кінця успішною. Принаймні динамічні кроки на ординарному законодавчому рівні надати системності даному процесу не можуть розглядатися як такі, що в повній мірі задовольняють потреби суспільства. Так, закріплення детермінант децентралізації Законами «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про основи регіональної політики», «Про співробітництво територіальних громад», змінами в Податковий, Бюджетний, Земельний кодекси, та іншими змінами у спеціальному законодавстві (не зважаючи

на ситуативний позитивний ефект в окремих практиках самоврядування, в першу викликаний певним зростанням дохідної частини місцевих бюджетів) на моє переконання, аж ніяк не можуть бути свідченням системного прогресу і стабільного успіху щодо розвитку і тим більше досягнення цілей відповідної реформи.

У зв'язку з окресленою проблемою, спробуємо дати відповідь, які ж принципи, і яка доктрина могла б бути застосована в Україні в якості ціннісного орієнтира для збалансованості системи публічного адміністрування як в горизонтальній так і вертикальній площині? На основі яких орієнтирів необхідно обрати і відповідно застосувати оптимальний комплекс методів децентралізації з поміж широко напрацьованого світовою практикою та доктриною каталогом, зокрема системно поєднати найкращий досвід застосування деконцентрації та деволюції, чи то делегування повноважень?

Щоб спробувати знайти відповідь на це питання пропоную знову звернутися до політико-правового документу, можливість звернення до якого не повній мірі, на моє переконання, використовується суб'єктами провадження реформи публічної адміністрації. А саме, хотілося б ще раз згадати, що одним із ключових рушіїв реформування публічної адміністрації останніх років виступили положення саме Угоди про асоціацію України та ЄС. Так у політичній частині асоціації, зокрема у ст. 4, де мова йде про цілі політико-правового діалогу, чітко прослідковується пряма прив'язка європейських демократичних принципів відносно впровадження західних цінностей у систему вітчизняного врядування. А саме,

аналізуючи, саме сучасний стан справ варто зосередити увагу саме на частині Е) пункті 4 статті даної угоди, який стосується зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і поваги до різноманітності, а також внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ. Перекоаний, що фундаментальну змістовну цінність даного положення Угоди, так само як взаємопроникну цілісність та системність всіх його складових зайвий раз доводити нема потреби. Тому за браком допустимих обсягів викладу матеріалу, дозволю виокремити трохи більше уваги саме для категорії «good governance» – врядування, або часто вживане в європейських джерелах поняття «good administration» – управління, як і на моє переконання в умовах демократичного суспільства в своєму змісті багато в чому тотожні, хоча в окремих варіаціях відмінні між собою. Однак, пропоную цю тему залишити для окремих дискусій та використовувати змістовне розуміння цих принципів як частини цілісної категорії, яка пронизує практично більшість сучасних джерел, що встановлюють ціннісні орієнтири для прибічників вагомій частини сучасних успішних європейських теорій і практик публічного врядування. На моє переконання саме їх зміст на даний момент визначає концепцію Європейського адміністративного простору, яка стосується стандартів і процедурних вимог, спрямованих на захист прав громадян в адміністративних органах,

і таким чином на практиці часто призначена служити моделлю для адміністративних реформ «новим демократіям» Східної Європи та країнам-кандидатам у члени ЄС.

Оминаючи огляд значної кількості як нормативних так доктринальних джерел, які в значній мірі по різному, доповнюють каталог елементів системи принципів «good governance» та «good administration», вважаємо за можливе припустити що позицій децентралізації змістовне наповнення поняття «good governance» надала Резолюція Комісії з прав людини ООН 2000/64 «Роль належного врядування у забезпеченні прав людини». Де нею було окреслено ключові атрибути належного врядування такі як: прозорість, відповідальність, підзвітність, участь та чутливість до потреб людей. Напевно в розвиток цієї європейської правової позиції органи Європейського Союзу, у своїй правотворчості роблять акцент на відповідності публічного адміністрування у країнах учасниках критеріям: відкритості, участі, підконтрольності, ефективності, пропорційності та субсидіарності і. т. д. Хоча у пізніших джерелах цей перелік видозмінюється. До нього включаються демократизація, захист прав людини, зміцнення законності та підвищення якості правосуддя, підвищення ролі громадянського суспільства, реформування державного управління та децентралізація.

Суспільна підтримка і ряд зроблених правових кроків в напрямку децентралізації є суттєвим кроком України на шляху модернізації системи публічного врядування. Однак, низький рівень відповідності

принципам конституціоналізму, зокрема відсутності належних змін та доповнень до тексту Конституції України, поспішність та відсутність консолідованої державотворчої професійної позиції щодо необхідності системного комплексного підходу до законодавчої реформи в даній сфері в значній мірі містить загрози для знецінення суспільних зусиль на шляху розбудови публічного врядування.



1.2. Права громадян, що реалізуються у публічному управлінні

Проблема забезпечення прав і свобод громадянина у сфері публічного управління завжди є актуальною для будь-якої демократичної держави. Публічне управління як визначена публічними (суспільними) потребами у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства владна, заснована на нормах чинних нормативних актів діяльність суб'єктів публічного управління, а саме органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, може як стримувати, так і сприяти розвитку і зміцненню прав і свобод громадян.

Необхідність визначення поняття та сутності прав і свобод громадян, які реалізуються у публічному управлінні, обумовлена наявністю численних концепцій та думок, що сформувалися у юридичній думці, та відсутністю єдиної точки зору на феномен прав людини у публічному управлінні. Різноманітність існуючих підходів до вказаної проблематики сприяє невизначеності у розумінні прав і свобод громадян, наявності їх численних класифікацій, суперечностям у правозастосовній практиці. Отже, визначення дефініції прав і свобод громадян, які реалізуються у публічному управлінні, а також їх сутності є необхідною умовою для розуміння принципів побудови механізму адміністративно-правового забезпечення визначених прав і свобод у публічному управлінні.

Права і свободи громадян, що реалізуються у сфері публічного управління, є складовою частиною їх адміністративно-правового статусу. У свою чергу, адміністративно-правовий статус є складовим елементом загального правового статусу, встановленого Конституцією України, Законом України «Про громадянство» та іншими правовими актами. Поняття «правовий статус» (від лат. «status» – стан, положення) в юридичній літературі розуміють досить широко. Найбільш розповсюдженим є розуміння, згідно з яким правовий статус розуміють як певний правовий стан суб'єкта, який включає його права і обов'язки, при цьому поняття «правовий статус» і «правове положення» досить часто вважаються синонімічними². Однак існує думка, що критерієм розмежування між вказаними поняттями є ознака участі певного суб'єкта у суспільних відносинах: якщо суб'єкт бере в них участь, то має йтися про його правове положення, а якщо йдеться про суб'єкт права, незалежно від його участі у правових відносинах, то йдеться про правовий статус цього суб'єкта³. На нашу думку, обидва ці терміни мають право на існування, а розмежування між ними має здійснюватися за ознакою суб'єктивної реалізованості певних прав та обов'язків. Тобто правовий статус передбачає потенційну можливість їх реалізації, а правове положення

² Якимчук Н. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 11–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2013_3_4

³ Халфина Р.О. *Общее учение о правоотношении*. Москва : Юридическая литература, 1974. С. 123.

характеризує стан суб'єкта, який скористався певним правом або виконав певний обов'язок. Так, наприклад, правовий статус громадянина включає як складовий елемент його закріплене у ст. 55 Конституції України право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Але, якщо громадянин А. скористався цим правом та подав до адміністративного суду позовну заяву, в якій просить відмінити певне рішення певного державного органу, має йтися про його правове положення. При цьому правове положення, на відміну від правового статусу, є більш динамічним і змінюється залежно від тих чи інших дій або бездіяльності суб'єкта.

По-перше, це складні зв'язки, що виникають між державою та особою, фіксуються державою в юридичній формі – у формі прав, обов'язків та свобод, які в сукупності й утворюють правовий статус індивіда⁴.

Правовий статус, як видається, асоціюється із стабільним станом особи, тоді як правове положення є таким, що постійно змінюється і залежить від участі суб'єкта у тих чи інших правових відносинах. Тому тут ми можемо погодитися з точкою зору О.Ю. Якімова, який під правовим статусом розуміє сукупність передбачених юридичних прав і обов'язків⁵.

⁴ Колодій А.М., Олійник А.Ю. Права, свободи і обов'язки громадянина в Україні : підручник. Київ : Правова єдність, 2008. С. 129.

⁵ Якимов Ю.Я. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : монография. Москва : Проспект, 1999. С. 21.

Щодо визначення та правової природи правового статусу, то більшість правників (С.С. Алексєєв, М.В. Вітрук, М.І. Матузов, Н.М. Оніщенко та ін.) визначають зміст правового статусу як сукупність основних суб'єктивних прав та обов'язків, що належать громадянину і визначають його найбільш загальне правове відношення з державою⁶. Це такий собі висхідний правовий статус у даній державі (громадянина, органа держави, будь-якої організації). Однак не можна сказати, що всі суб'єкти мають однаковий правовий статус, який можна було б назвати універсальним, тому що законодавством кожної країни передбачено різний обсяг прав та обов'язків для різних груп осіб.

Ця точка зору видається достатньо обґрунтованою, тим більше враховуючи ті відмінності, які існують між поняттями «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин». Тому необхідно використовувати різні терміни для позначення правового стану абстрактного суб'єкта права і правового стану реальної особи, що вступає у правовідносини.

Поняття «статус» включає в себе те стабільне, засадниче у правовому стані суб'єкта, яке разом із правосуб'єктністю містить також певне коло основних прав та обов'язків. Конкретні ж права та обов'язки відображують специфіку реального правового положення особи, яке пов'язане більш з наявністю тих чи інших юридичних фактів, а не основи загального положення суб'єкта у даній правовій системі.

⁶ Оніщенко Н.М., Зайчук В. Теорія держави і права: Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. С. 366.

Отже, правовий статус асоціюється із стабільним правовим станом суб'єкта, а правове положення змінюється в залежності від правовідносин, в які він вступає. Але тут слід мати на увазі, що існують такі поняття, як «загальний правовий статус» і «спеціальні правові статуси», останні є сукупністю прав і обов'язків, що конкретизують та доповнюють загальні права та обов'язки стосовно різних осіб, які мають різне службове, сімейне тощо положення⁷. До речі, вчені-адміністративісти також розрізняють загальний та спеціальні адміністративно-правові статуси⁸.

Таким чином, загальний правовий статус і спеціальні правові статуси особи є стабільними, вони змінюються не з волі суб'єкта, а в нормативному порядку, є передбаченими правовими нормами сукупностями прав та обов'язків у вигляді правової абстракції⁹. Виходячи з цього, можна визначити такі характерні риси правового статусу, як те, що у ньому знаходить прояв державна воля, його зміст, що має певну стабільність, змінюється не з волі осіб, а з волі законодавця, елементи правового статусу – статутні права, обов'язки, юридична відповідальність – формулюються та існують

⁷ Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. Москва : Изд-во «Наука», 1979. С. 186.

⁸ Бахрах Д.Н. Административное право России. Москва : НОРМА, 2000. С. 77–80.

⁹ Харитонов О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... докт. юрид. наук / О. : Одеська національна юридична академія, 2004. С. 98–100.

у формі правових приписів. Крім цього, елементи правового статусу мають якості масштабності, загальності, вони визначають ті межі, в яких формується правове положення конкретного суб'єкта, його суб'єктивні права та обов'язки. Наявність у правового статусу цих властивостей дозволяє йому виступати в якості юридичного мірила соціальної свободи¹⁰.

Що стосується поняття та суттєвих ознак права і свобод громадян як елементу їх адміністративно-правового статусу, то необхідно відзначити існування численних підходів до її визначення, що обумовлюється наявністю багатоманітних концепцій розуміння категорії «права людини і громадянина».

У світовій правовій науці існує чимало визначень терміна «права людини». П. Рабінович визначає: «Права і свободи людини – це її певні можливості, необхідні для її існування та розвитку у конкретно-історичних умовах, що об'єктивно зумовлюються досягнутим рівнем розвитку суспільства і мають бути загальними та рівними для всіх людей»¹¹.

М. Панкевич вважає: «Права людини – це багатогранне соціальне явище, яке охоплює особисті, політичні та соціально-економічні права. Але права людини теж не можуть бути без межними. Боротьба за права

¹⁰ Кучинский В.А. Личность. Свобода. Право. Москва : Изд-во «Наука», 1978. С. 115.

¹¹ Рабінович П.М. Права людини і громадянина в Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). Праці львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. 1997. Сер. II. Вип. 1. С. 7–10.

людини зараз знаходить своє вираження саме в боротьбі за межі таких прав, насамперед за юридичне закріплення та юридичну імплементацію цих меж»¹².

В. Нерсесянц зазначає «Права людини – це необхідний та невід’ємний елемент всілякого права як права взагалі, визначений (а саме – суб’єктивно-людський аспект) вираження суті права як особливого типу і специфічної форми соціальної регуляції. Право без прав особи також неможливе, як і права людини без чи поза правом»¹³.

На думку вітчизняних вчених, права людини розглядаються в об’єктивному та в суб’єктивному значеннях. В об’єктивному значенні права і свободи особи – це система міжнародних та національних правових норм, що встановлюють правовий статус людини, закріплюють її положення, правила взаємовідносин між людьми, відносини особи (громадянина) та держави.

В суб’єктивному значенні права і свободи особи – це можливість, яка належить конкретній особі, що передбачена правовою нормою, і діяння, що захищене державою¹⁴.

¹² Погорілко В.Ф. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. С. 51.

¹³ Нерсесянц П.М. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до декларации 1789 г.). *Права человека в истории человечества и в современном мире* : материалы конф., 1988 г. : тезы докладов / отв. ред. Е.А. Лукашева. Москва : АН СССР. Институт государства и права, 1989. С. 22.

¹⁴ Васецкий В.Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій системі : дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 2005. С. 11–12.

Різноманітність визначень прав і свобод людини потребує з'ясування критеріїв, на підставі яких науковці формулюють зазначене поняття.

За основу класифікації сутнісних характеристик прав людини видається доцільним узяти досить поширену у вітчизняній літературі схему фундаментальних, вихідних ознак цього явища, сформульованих П. Рабіновичем і доповнену С.П. Добрянським, яку нині можна дещо доповнити й уточнити низкою положень, котрі впливають з інших підходів до з'ясування сутності поняття прав людини¹⁵. Зокрема:

- 1) розуміння прав людини як її певних можливостей зустрічається у працях таких авторів, як М. Заїчковський¹⁶, М. Кельман¹⁷, С. Комаров¹⁸, А. Корнев¹⁹, В. Лазарев²⁰, О. Малько²¹,

¹⁵ Рабінович П.М. Права людини та їх юридичне забезпечення (Основи загальної теорії права та держави) : навч. посібник. Київ, 1992. С. 38–41.

¹⁶ Заїчковський М. Філософія права. Київ : Генеза, 2000. С. 185.

¹⁷ Кельман М.С. Теорія держави : навчальний посібник. Тернопіль : Поліграфіст, 1998. С. 210.

¹⁸ Комаров С.А. Общая теория государства и права. 4-е изд. Москва : Норма–Инфра, 1998. С. 183.

¹⁹ Корнев А. Общая теория государства и права : курс лекций. Минск : Тесей, 1994. С. 336.

²⁰ Лазарев В. В. Общая теория государства и права. Москва : Юрист, 1997. С. 444.

²¹ Малько А.В. Новые явления в политико-правовой жизни России: Вопросы теории и практики. Тольятти, 1999. С. 77.

М. Марченко²², М. Подберезький, П. Рабінович, М. Строгович²³, С. Тао²⁴; однопорядковим із зазначеним підходом є бачення прав людини, за яким вони виступають «видами можливої поведінки і можливого стану особи»²⁵;

- 2) підхід до розуміння сутності прав людини як вимоги суб'єкта про надання йому певних благ, адресованої суспільству, державі, законодавству, пропонується такими авторами, як В. де Куплін, В. Протасов²⁶, К. Повел²⁷, Дж. Гемфрі²⁸;
- 3) цікавою видається думка про права людини як про її природне, невід'ємне надбання, котра обстоюється такими авторами, як В. Горшеньов, О. Петришин²⁹;

²² Марченко М.Н. Общая теория государства и права. Москва : Зеркало, 1998. С. 277.

²³ Строгович М.С. Общие положения теории прав личности в социалистическом обществе. Москва, 1981. С. 21–26.

²⁴ Тао С.Ю. Сущность и назначение прав. *Московский журнал международного права*. 1993. № 3. С. 28.

²⁵ Социологический энциклопедический словарь. Москва : Зеркало, 1998, С. 281.

²⁶ Протасов В.Н. Проблемы теории права и государства: вопросы и ответы. Москва : Новый Юрист, 1999. № 27. С. 116.

²⁷ Symposium in Celebration of the Fifth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. *Columbia University Rights Review*. 1990. Vol. 14. № 15. P. 187.

²⁸ Humprey J. The International Law of Human Rights. New York : Free Press, 1989. P. 20.

²⁹ Петришин А.В. К вопросу об общетеоретическом понятии прав человека. *Проблеми законності*. 1997. № 3. С. 13.

- 4) ґрунтовно розробленою можна вважати концепцію, за якою права людини є специфічною формою існування (прояву) моралі (В. Оситянський³⁰, М. Кренстон³¹; одним із різновидів цього підходу до тлумачення прав людини можна вважати точку зору, за котрою права людини виступають специфічним різновидом соціальної справедливості щодо індивіда у конкретно-історичному контексті³²;
- 5) доволі традиційною видається точка зору, згідно з якою права людини розуміють як певним чином внормовану свободу; ця позиція обґрунтовується такими авторами, як В. Нерсесянц³³, С. Черниченко³⁴ В. Перевалов³⁵;
- 6) таким же «усталеним» можна вважати підхід, за яким права людини – це її певні потреби чи інтереси; його прихильниками є Р. Мюллерсон³⁶,

³⁰ Оситянський В. Введение в концепцию прав человека. Заметки о правах человека и мониторинге прав человека. Варшава, 1997. С. 18.

³¹ Cranston M. What are Human Rights? N.Y. : Taylor & Francis inc., 1988. P. 36.

³² Universality of the Human Rights in Pluralistic World. Strasbourg : Cedex, 1997. P. 49.

³³ Нерсесянц В.С. Философия права : учеб. для вузов. Москва : Инфра-Норма, 1999. 647 с.

³⁴ Черниченко С.В. Права человека и гуманитарная политика в современной дипломатии. *Московский журнал международного права*. 1992. № 3. С. 37.

³⁵ Теория государства и права / под. ред. Корельского В.М., Перевалова В.М. Москва : Норма-Инфра, 1998. С. 151.

³⁶ Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. Москва, 1991. С. 8, 12.

М. Шайкенов³⁷; паралельно можна розглядати розуміння прав людини як «правомочностей (повноважень) індивіда на свободу та задоволення сутнісних потреб»;

- 7) нарешті, класичною слід вважати таку точку зору, за якою права людини тлумачаться як невід'ємні, природні властивості, якості індивіда. Про це нині пишуть, наприклад, А. Гусев³⁸, В. Корельський³⁹, О. Лукашева⁴⁰, Л. Спиридонов⁴¹.

Окрім зазначених вище, зустрічаються й не дуже поширені підходи, за якими права людини – це:

- 8) «принципи, норми взаємовідносин між людиною та державою, які забезпечують індивіду можливість діяти на власний розсуд»⁴²;
- 9) система гарантій, спрямованих на забезпечення життєдіяльності особи⁴³;
- 10) комплекс понять, які характеризують розвиток людини як соціальної істоти⁴⁴;

³⁷ Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск, 1990. С. 10–26.

³⁸ Гусев А.Д. О правах человека и гражданина. *Социально-гуманитарные знания*. 2000. № 3. С. 82.

³⁹ Теория государства и права / под. ред. Корельского В.М., Перевалова В.М. Москва : Норма-Инфра, 1998. С. 498.

⁴⁰ Лукашева Е.А. Права человека : учеб. для вузов. Москва : Юридическая литература, 1999. С. 1.

⁴¹ Спиридонов Л.И. Теория государства и права : учебник. Москва : Проспект, 1997. С. 105.

⁴² Пугачев В.П. Введение в политологию. Москва : Юрид. литература, 1999. С. 17 с.

⁴³ Социология межнациональных отношений : словарь-справочник. Москва : Знание, 1997. С. 19.

⁴⁴ Социологический энциклопедический словарь. Москва : Зеркало, 1998. С. 254.

- 11) «система правил з дотримання взаємних зобов'язань і відповідальності людини та держави»⁴⁵;
- 12) комплекс понять, котрі характеризують правовий статус особи стосовно держави⁴⁶;
- 13) цінності⁴⁷.

Отже, на підставі аналізу нормативних джерел та концептуальних підходів до досліджуваної проблематики можна сформулювати визначення прав і свобод громадян, що реалізуються у публічному управлінні як їх можливості реалізації своїх вимог щодо надання певних, гарантованих Конституцією і законами України благ з боку органів державного управління та місцевого самоврядування.

Розглядаючи наведені сутнісні ознаки в контексті прав і свобод громадян, які реалізуються у державному управлінні, необхідно зазначити, що особливістю адміністративного права є те, що управлінські відносини виникають тільки між громадянином і, як правило, органом (посадовою особою) державного управління, місцевого самоврядування, іншими суб'єктами, яким делеговані відповідні повноваження. Безпосередніх правовідносин громадян між собою у сфері державного управління немає. Головна особливість, що характеризує

⁴⁵ Петер М.Р. Стирк. Происхождение и природа прав человека. Российский бюллетень по правам человека. 1996. № 9. С. 14.

⁴⁶ Энциклопедический юридический словарь. 2-е изд. Москва, 1999. С. 239.

⁴⁷ Головатий С. Людські права. Лекції. Київ : Дух і літера, 2016. 760 с.

громадян як учасників адміністративно-правових відносин, полягає в тому, що вони виступають як приватні особи, тобто реалізують свої особисті загальногромадянські права й обов'язки у сфері виконавчої влади, а не правомочності державних або недержавних організацій, де вони можуть працювати⁴⁸. Самі громадяни не в змозі забезпечити собі охорону і захист прав, тому що не мають юридично-владних повноважень, якими наділені державні органи, інші суб'єкти куди вони звертаються⁴⁹. Тому в державно-управлінській діяльності громадяни звертаються зі своїми вимогами про належну поведінку зобов'язаного органа до компетентних вищих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, навіть у тих випадках, коли зобов'язаними є не ці органи, а інші учасники у сфері адміністративно-правових відносин.

Визначення суб'єктивного права за своєю логічною структурою і смисловим змістом вимагає посилання на той зовнішній предмет, стосовно якого об'єктивним правом встановлено відповідну юридичну можливість. Це дозволить встановити зміст прав.

В адміністративно-правових відносинах вказівка тільки на особистий інтерес громадянина, як це зазвичай робиться стосовно уповноважених осіб в інших галузях права, часто недостатня. Інтерес – не єдиний

⁴⁸ Овсянко Д.М. Административное право : учебное пособие. изд. 3-е, перераб. и дополн. Москва : Юристъ, 2000. С. 42.

⁴⁹ Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. Москва : Изд-во МГУ, 1967. С. 13.

«зовнішній предмет, стосовно якого об'єктивним правом встановлена відповідна юридична можливість». М.С. Строгович, наприклад, у визначенні ознак суб'єктивного права в якості «зовнішнього предмета» вказував на «користування певним соціальним благом»⁵⁰. Такої ж точки зору щодо даного питання дотримувалися І.Е. Фарбер, В.А. Патюлін⁵¹. Громадяни, які беруть участь у сфері діяльності органів державного управління, іноді не мають у тих або інших відносинах і особистого інтересу. Наприклад, право на звернення з приводу оскарження незаконних адміністративно-правових актів або дій посадових осіб використовується громадянами не тільки тоді, коли порушені їх особисті інтереси, але і тоді, коли порушуються інтереси інших осіб, інтереси держави.

Будучи учасниками відносин адміністративно-правового характеру, усі ці громадяни мають дані суб'єктивні права. Об'єктом їх суб'єктивних прав у цьому випадку буде не особистий, а державний, суспільний інтерес або інтерес осіб, права яких вони захищають, вступивши у відносини з органами виконавчої влади.

Однак, слід зазначити, що в інтересах інших осіб захищати їх права інша особа має право лише за їх дорученням. Кожен має право скористатися своїм правом на захист або відмовитися від цього права.

⁵⁰ Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. Москва, 1966. С. 166.

⁵¹ Патюлин В.А. Субъективные права граждан: основные черты, стадии, гарантии реализации. *Советское государство и право*. 1971. № 6. С. 25.

Виходячи з усього сказаного про природу, зміст суб'єктивного права громадян у сфері публічного управління, можна дати таке його визначення: суб'єктивним правом громадянина у сфері публічного управління є встановлена адміністративно-правовими нормами і забезпечена спеціальними засобами охорони можливість і суспільна необхідність для громадянина активно діяти певним чином і вимагати певних дій від інших суб'єктів у сфері діяльності органів державного управління, місцевого самоврядування у своїх особистих, державних інтересах або за їх дорученням в інтересах інших громадян.

1.3. Класифікація прав і свобод громадян, що реалізуються у публічному управлінні

Системність будь-якого впливу на суспільні відносини, у тому числі і пов'язані із функціонуванням адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод людини у сфері публічного управління, потребує визначення тих елементів системи, вплив на які може призвести до її приведення у бажаний стан. Тому вважаємо за доцільне визначитися з видами прав та свобод громадян у публічному управлінні і скласти їх класифікацію. Як відомо, класифікація – це система супідрядних понять (класів, об'єктів, явищ) у тій чи іншій галузі знання або діяльності людини, складена на основі воб'єктів і закономірних зв'язків між ними, що дозволяє орієнтуватися в різноманітті об'єктів і що є джерелом знань про них. Класифікувати те або інше поняття, а в даному випадку – прав і свобод громадян у сфері публічного управління – необхідно для розмежування і впорядкування окремих груп, в які можуть бути об'єднані між собою зазначені права і свободи, що дозволяє більш детально дослідити останні.

Як і поняття прав і свобод людини, класифікація останніх здійснюється на основі найрізноманітніших підстав.

Найбільш поширеною серед них є генераційна. Відповідно до вказаного підходу існують покоління прав людини, під якими розуміють основні етапи їх розвитку, пов'язані з формуванням уявлень щодо змісту цих прав і свобод, визнання їх як невідчужуваних, а також у відповідності до змін забезпечення останніх.

У сучасній правовій науці виділяють чотири покоління прав і свобод людини.

Першим поколінням прав і свобод людини традиційно визнаються громадянські і політичні права, завойовані в результаті буржуазних революцій в Європі і Америці, згодом конкретизовані в практиці і законодавстві демократичних держав. Йдеться про особисті і політичні права, які відображають так звану «негативну свободу», – зобов'язання держави утримуватися від втручання у сферу особистої свободи і створювати умови для участі громадян в політичному житті. З цього приводу відомий російський юрист М.М. Коркунов писав: «Для того, щоб суспільна культура, що історично виробляється, не втратила своєї життєвості, щоб вона не завмерла в нерухомому застої, необхідно, щоб цивілізація включала і право, що відособлює і оберігає індивідуальне»⁵².

Права першого покоління визнаються міжнародними і національними документами як невідчужувані і такі, що не можуть бути обмежені. Деякі західні фахівці схильні саме ці права розглядати як, власне, «права людини», вважаючи, що права другого і третього поколінь є за своєю сутністю лише «соціальними домаганнями», тобто не стільки правами, скільки привілеями, на «перерозподіл національного доходу на користь соціально слабких»⁵³.

⁵² Коркунов Н.М. Общественное значение права. СПб., 1892. С. 76.

⁵³ Головистикова А.Н. Права Человека : учебник. Москва : Эксмо, 2008. С. 57–58.

Друге покоління – соціально-економічні права людини-сформувалося в ХІХ в ході боротьби за поліпшення економічного стану працівників. У становленні цього покоління прав і свобод людини значну роль відігравали представники ліберальної концепції Т.Х. Грін, Л.Т. Хобхауз, Дж.А. Хобсон, П.І. Новгородцев, Б.О.Кистяковський, С.І. Гессен та інші, які наполягали на необхідності перегляду негативної концепції свободи⁵⁴.

У сучасній російській юридичній літературі відстоюється думка, що вирішальну роль у визнанні прав другого покоління відіграв СРСР. Це аргументується тим, що у Конституції СРСР 1936 р. був закріплений широкий набір прав «другого покоління» (право на працю, відпочинок, освіту, соціальне забезпечення, медичну допомогу). Вважається, що, навіть те, що соціальна захищеність громадянина в СРСР була мінімальною, документально вона існувала і цим впливала на світову спільноту⁵⁵. З цією точкою зору погодитися не можна: як свідчить досвід діяльності Міжнародної Організації Праці, саме в документах цієї міжнародної організації вперше знайшли закріплення соціально-економічні права. Так, вже на першій сесії Міжнародної конференції праці в 1919 р. було обговорене питання про працю

⁵⁴ Малиново О.Ю. Три покоління прав человека. *Пчела*. 2003. № 43.

⁵⁵ Конвенція Міжнародної Організації Праці про обмеження тривалості робочого часу на промислових підприємствах до 8 годин на день та 48 годин на тиждень № 1. URL: www.yur-info.org.ua

жінок до і після пологів, про нічну працю і про працю на шкідливих виробництвах. На цій же сесії було прийнято Конвенцію № 1 про обмеження тривалості робочого часу на промислових підприємствах до 8 годин на день та 48 годин на тиждень, Конвенцію № 2 про безробіття, Конвенцію № 3 про працю жінок до і після пологів, Конвенцію № 4 про нічну працю жінок, Конвенцію № 5 про мінімальний вік приймання дітей на роботу в промисловості, Конвенцію № 6 про нічну працю підлітків у промисловості, ратифікація яких багатьма державами розпочалася ще у 20-ті роки минулого століття (так, Конвенція № 1 про обмеження тривалості робочого часу на промислових підприємствах до 8 годин на день та 48 годин на тиждень була ратифікована Грецією у 1920 році, Румунією у 1921 році, Болгарією у 1922 році, Австрією – у 1924 році тощо^{55, 56}). До речі, СРСР зазначену Конвенцію так і не ратифікував. Отже, приписування радянському режиму провідної ролі у становленні прав і свобод людини другого покоління не підтверджується історичними фактами.

Права другого покоління спочатку знайшли відображення у Загальній декларації прав людини (1948 р.), а потім були закріплені в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.). Разом з тим ці права носять більш відносний характер, ніж

⁵⁶ Конвенція Міжнародної Організації Праці про обмеження тривалості робочого часу на промислових підприємствах до 8 годин на день та 48 годин на тиждень № 1. URL: www.yur-info.org.ua

права першого покоління. Міжнародне співтовариство не пред'являє яких-небудь жорстких критеріїв до здійснення цих прав. Так, згідно з ч. 1 ст. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується в індивідуальному порядку і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва, зокрема в економічній і технічній галузях, вжити в максимальних межах наявних ресурсів заходів для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами, включаючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів⁵⁷.

Необхідно вказати, що визнання другого покоління прав людини означало суттєві зміни самій концепції. У основі цих змін лежало позитивне розуміння свободи як реальній можливості здійснення своєї волі нарівні з іншими людьми. Володіння свободою, що розуміється таким чином, передбачає не просто відсутність примусу з боку інших людей, але й наявність певних можливостей, зокрема матеріальних ресурсів, – інакше людина не в змозі буде скористатися за певних умов своїм правом.

Третє покоління прав людини почало формуватися в період після Другої світової війни. Природа цих прав викликає певні дискусії з-поміж науковців. На думку О.А.Лукашевої, вони є колективними

⁵⁷ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 р. URL: www.yur-info.org.ua

і можуть здійснюватися певною спільнотою (асоціацією)⁵⁸. Схожа точка зору висловлена і французьким вченим К. Васаком, який до третього покоління прав відносить лише колективні права, засновані на солідарності: право на розвиток, на мир, незалежність, самовизначення, територіальну цілісність, суверенітет, позбавлення від колоніального пригноблення, право на гідне життя, на здорове навколишнє середовище, на спадщину людства, а також право на комунікацію⁵⁹.

Основи цих прав закладені в міжнародних документах (Статуті ООН, Загальній декларації прав людини, Декларації про надання незалежності колоніальним країнам і народам 1960 р., Міжнародних пактах 1966 р. тощо).

Існують і інші точки зору з цього приводу та виникають суперечності⁶⁰. Наприклад, на думку С.В. Полєніної, третє покоління прав людини охоплює права (спеціальні права) тих категорій громадян (дітей, жінок, молоді, людей похилого віку, інвалідів,

⁵⁸ Лукашева Е.А. Права человека : учебн. для вузов. Москва : Юридическая литература, 1999. 356 с.

⁵⁹ Vasak K. Les problemes specifiques de la mise en oeuvre des droits economiques sociaux de l'homme. In: Louvain. Universite catholique de Centre d'etudes ropeennes. Vers une protection efficace des droits economiques et sociaux. Deuxieme olloque de Departement des droits de l'homme. P. 11–34. Louvian, Vander, 1973.

⁶⁰ Козюбра М. І. Право та людина: лінії взаємозв'язків та тенденції розвитку. *Наукові записки НаУКМА. Серія: Юридичні науки*. 2015. Т. 68. С. 3–9.

біженців, представників національних і расових меншин та ін.), які з соціальних, політичних, фізіологічних та інших причин не мають рівності можливостей з іншими громадянами щодо здійснення загальних для всіх людей прав і свобод і через це потребують певної підтримки з боку як держави, так і міжнародної спільноти в цілому⁶¹. Головні заперечення проти легітимації таких прав як права людини, пов'язані з небезпекою розмивання початкової ідеї природних прав, якими всі люди володіють в рівній мірі. Захисники цих прав аргументують свою позицію посиленнями на неможливість захистити права даних категорій в рамках наявної соціальної структури і необхідністю забезпечити їх реалізацію за допомогою особливих правових можливостей.

Четверте покоління прав людини почало формуватися в 1990-х роках ХХ . Так, ще в 1996 р. О. П. Семітко висловив пропозицію, що права людини, пов'язані із здійсненням абортів, евтаназії та інші подібні правомочності утворюють четверте покоління прав людини⁶². М. П. Авдєєнкова і Ю. А. Дмитрієв обґрунтовують таку категорію як «право на фізичну свободу», а також указують, що «для цілей практичного застосування конституційних норм було б корисніше встановлення широкіх суб'єктивних прав з тим, щоб ділення їх на більш приватні проводилося і Конституцією, і поточним

⁶¹ Поленина С. В. Права женщин в системе прав человека: международный и национальный аспект. Москва, 2000.

⁶² Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. Москва, 1999 . С. 619.

законодавством»⁶³. Звертаючись до зарубіжного досвіду слід відзначити таку новаційну категорію Хартії Європейського союзу про основні права, як «право на цілісність особи». П. 1 ст. 3 встановлює, що кожна людина має право на власну фізичну і душевну цілісність, а п. 2 конкретизує: при застосуванні медицини і біології повинні особливо дотримуватися:

- добровільна і належним чином оформлена згода зацікавленої особи відповідно до правил, встановлених законом;
- заборона застосування евгеніки, особливо її частини, що спрямована на селекцію людей;
- заборона використання людського тіла і його частин як джерела прибутку;
- заборона відтворення людини за допомогою клонування^{58, 64}.

Щодо змісту цього покоління прав і свобод людини одностайна думка поки що відсутня. На думку Ф.М. Рудінського, ці права повинні захищати людину від погроз, пов'язаних з експериментами у сфері генетики людини, відкриттями в галузі біології⁶⁵. Наприклад, Ю.А. Дмитрієв до четвертого покоління включає лише

⁶³ Авдеевкова М. П. Право на физическую свободу. Государство и право. 2005. № 3. С. 21.

⁶⁴ Vasak K. Les problemes specifiques de la mise en oeuvre des droits economiques sociaux de l'homme. In: Louvain. Universite catholique de Centre d'etudes ropeennes. Vers une protection efficace des droits economiques et sociaux. Deuxieme olloque de Departement des droits de l'homme. P. 11–34. Louvian, Vander, 1973.

⁶⁵ Рудинский Ф.М. Гражданские права человека: общетеоретические вопросы. Право и жизнь. 2000. № 31.

інформаційні права і технології. А.Б. Венгеро́в називає четверте покоління – правами людства (право на мир, на ядерну безпеку, космос, екологічні, інформаційні права і ін.)⁶⁶. «Четверте покоління – це правова відповідь викликам ХХІ століття, коли йдеться вже про виживання людства як біологічного, про збереження цивілізації, про подальшу, космічну соціалізацію людства. Народжується нове, четверте покоління прав, і відповідно, виникають міжнародно-правові процесуальні інститути, що забезпечують ці права. Формується міжнародне гуманітарне право, світський гуманізм стає однією з віх в етичному розвитку суспільства»⁶⁷.

О.Ю. Мали́ново в навчальному посібнику «Покоління» прав людини: основні етапи розвитку правової ідеї і правового інституту» припускає, що у майбутньому можлива поява п'ятого або шостого покоління прав людини, оскільки коло прав, що потребують захисту, неминуче розширюватиметься. Разом з тим процес безупинного розширення прав і свобод людини не можна трактувати як однозначно позитивний. З одного боку, розширення груп прав і свобод повинно підсилювати правову захищеність. З іншого – кожне «покоління» приносить собою нову логіку узаконення домагань, що іменуються правами людини, і неминучі

⁶⁶ Венгеро́в А.Б. Теория государства и права : учебник. Москва, 2004.

⁶⁷ Поколения прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института : учеб. пос. В кн.: *Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации* / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2003. С. 80–91.

конфлікти «нових» прав «старими», внаслідок чого рівень захищеності може не зрости, а понизитися^{54, 68}.

Наступною підставою класифікації прав і свобод людини є їх зміст. Аналіз статей другого розділу Конституції України⁶⁹ дає змогу класифікувати права та свободи людини і громадянина, виходячи з характеру суспільних відносин, які вони відображають, на такі групи:

- а) громадянські права та свободи;
- б) політичні права та свободи;
- в) соціальні права та свободи;
- г) економічні права та свободи;
- д) культурні права та свободи⁷⁰.

Зазначений перелік, на наш погляд, в цілому охоплює всі сторони, економічного, політичного, соціального і культурного життя і відповідає загальновизнаному переліку в нормах міжнародного права, що дає можливість визнати їх загальнодемократичну спрямованість.

Громадянські права і свободи людини і громадянина є природними. Їх може мати кожна людина з початку свого життя. Найважливішим серед них можна вважати

⁶⁸ Малиново О.Ю. Три покоління прав человек. *Пчела*. 2003. № 43.

⁶⁹ Конституція України : офіц. текст: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом на 1 січня 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

⁷⁰ Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : монографія. Херсон : Вид-во «Олді-плюс», 2003. С. 67.

право на життя. Конституція України встановлює, що воно є невід'ємним правом кожної людини. Даним правом засвідчується, що особистість ні перед ким не є юридично зобов'язаною своїм народженням та життям, що порушення її фізичної цілісності не може бути обумовлено ні суспільними, ні державними, ні етичними, релігійними або будь-якими іншими цілями чи інтересами.

Життя людини визнається тим самим найвищою соціальною цінністю, рівноважливою і для особи, і для суспільства, оскільки від реального забезпечення цього права залежить існування не тільки окремих людей, але також і розвиток суспільства в цілому^{67, 71}.

До політичних прав і свобод слід відносити:

- свободу пересування, вільний вибір місця проживання для тих, хто на законних підставах перебуває на території України;
- право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, що встановлюються законом (ст. 33);
- право на свободу об'єднання громадян у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я

⁷¹ Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : монографія. Херсон : Вид-во «Олді-плюс», 2003. С. 69.

населення або захисту прав і свобод інших людей (ст. 36);

- право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраним до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38);
- право збиратися мирно, без зброї і проводити мітинги, збори, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (ст. 39);
- право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін (ст. 40).

Кожне із вказаних прав і свобод є комплексом, групою прав. Право брати участь у референдумах і обирати громадяни набувають, як правило, з 18 років, а право бути обраним – залежно від виду виборів. Наприклад, народним депутатом може бути обраний її громадянин, який досяг на день виборів 21-річного віку і т. п.^{67, 72}.

Економічні права людини і громадянина є суб'єктивними у сфері економічних (майнових) відносин. До них у першу чергу належать: право власності особи, тобто право приватної власності; право на підприємницьку

⁷² Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина. Монографія. Херсон : Вид-во «Олді-плюс», 2003. С. 71.

діяльність та право на користування об'єктивними правами публічної власності, зокрема правом державної та комунальної власності.

За змістом культурні права і свободи людини і громадянина – це суб'єктивні права особи в духовній сфері. Відповідно до Конституції України до культурних прав і свобод належать: право на освіту (ст. 53); свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості; право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 54); право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34); право на інформацію, тобто на вільний збір, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб (ст. 34); право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35) та інші^{67, 73}.

Поки що особливістю конституційного регулювання прав та свобод людини і громадянина є те, що багато конституційних норм важко назвати нормами прямої дії, оскільки відсутній механізм їх реалізації, в основу якого мають бути покладені, в першу чергу нормативні акти найвищої юридичної сили – Закони України, а також і підзаконні акти різних рівнів органів виконавчої влади. В цьому плані В. Шаповал стверджує, що «... норми Конституції України потребують деталізації і навіть конкретизації на рівні законодавства і певною

⁷³ Поколения прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института : учеб. пос. В кн.: *Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации* / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2003. С. 80–91.

мірою, на рівні підзаконних актів, насамперед відповідних актів, виданих вищими органами держави. Правотворчість, здійснювана на зазначених рівнях, має відбуватися виключно за змістом конституційних норм. Ця правотворчість, як зазначалось, має водночас характер застосування норм Конституції України⁷⁴. Або, як стверджує В.А. Туманов, «норми Конституції повинні отримати розвиток в чинному законодавстві, яке використовується за трьома напрямками: для того, щоб доповнити конституційні формули правовими гарантіями; для того, щоб звести в позитивне право формули декларації прав і конституційних проблем; для того, щоб замінити собою конституційні норми, якщо такі відсутні»⁷⁵.

⁷⁴ Шаповал В. Теоретичні проблеми реалізації норм конституції. Право України. 1997. № 6. С. 46.

⁷⁵ Туманов В.А. Права человека и исполнительная власть. Сов. государство и право. 1990. № 2. С. 4, 121, 89.

II. ГАРАНТІЇ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

2.1. Загальні гарантії прав у публічному управлінні

Однією із основних та найважливіших ознак правової, соціальної, демократичної держави є визнання, дотримання і захист життєво важливих для кожної людини прав та свобод. Тому у державах створені і функціонують засоби і механізми забезпечення прав та свобод людини, відновлення порушених прав і відшкодування заподіяного особі збитку. При цьому існують найрізноманітніші засоби та механізми, за допомогою яких здійснюється такий захист, що залежить від рівня розвитку демократії, від традицій держави, її прогресивності, економічного розвитку та інших факторів.

Важливе місце в механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина держави посідають гарантії. Термін «гарантії» посідає одне з основних місць не тільки в правовій науці, але й в галузевих науках. І це не випадково: від стану розробки даної тематики залежить ефективність реалізації громадянами та їх об'єднаннями своїх прав, свобод і законних

інтересів. Розкриття питань гарантій прав та свобод людини у загальному контексті проблематики його правового положення залишаються одними із найбільш актуальних у контексті формування в Україні правової державності. Споконвічним та універсальним гарантом прав громадян є закон. Будь-які владні структури і посадові особи зобов'язані діяти в рамках закону, і тільки в рамках закону вони можуть бути наділені властивостями організаційно-правових гарантів. Закон може виконувати функцію гаранта при дотриманні таких умов: 1) положення, які містяться в законі, повинні бути адекватні економічній та політичній ситуації в країні, а також мати юридичну стабільність; 2) відповідати високому рівню юридичної техніки; 3) містити в собі конкретні норми й механізми їх реалізації; 4) визначати коло державних органів і посадових осіб, на яких покладені обов'язки створювати умови для реалізації прав і свобод; 5) передбачати відповідальність органів і посадових осіб за обмеження прав та обов'язків громадян.

Для адміністративно-правових гарантій забезпечення прав і свобод громадян сформульовано такі положення: а) в Україні не повинні видаватися закони, що скасовують чи применшують права та свободи людини й громадянина; б) обмеження прав можливе тільки при наявності певних обставин і повинне бути встановлене законодавством; в) визначено перелік прав і свобод, що підлягають обмеженню взагалі; г) будь-які нормативні акти, що стосуються прав,

свобод та обов'язків людини й громадянина, не можуть застосовуватися без офіційного опублікування⁷⁶.

Незважаючи на розробку питань гарантій теоретико-правовою наукою, з цього приводу і дотепер ведеться чимало дискусій. На цей час існують різноманітні погляди на понятійний апарат гарантій, однак ці розбіжності визначень, думок і пропозицій не можна вважати хибним, адже розмаїття поглядів є міцною основою для системного аналізу проблем гарантування. В той же час загальна теоретична конструкція юридичних гарантій прав та свобод вимагає визначеності, що завжди сприяє продуктивності наукових досліджень та у більшій мірі відповідає потребам нормотворчої та правозастосовчої практики.

Сучасна українська правова думка з питань гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина увібрала в себе найкращі теоретичні надбання як радянської, так і світової юридичної науки⁷⁷. Саме основні принципи, вироблені людством, лягли в їх основу. Питання про гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління можна розглядати у двох аспектах: широкому і вузькому. Вирішення цього питання за «широкої» постановки припускає аналіз поняття гарантій і проведення класифікації їх видів, а також розгорнутий розгляд кожного з видів.

⁷⁶ Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України : навч. пос. К. : Центр навчальної літератури, 2005. С. 44–45.

⁷⁷ Рабінович П. Конституційні гарантії прав людини і громадянина: напрями удосконалення. *Вісник Конституційного Суду України*. № 1. 2011. С. 66–74.

У перекладі з французького слова «гарантія» (*garantie*) означає поруку, умову, забезпечувати щонебудь⁷⁸. Поняття гарантій базується на основних принципах, вироблених людством: гуманізмі, справедливості, законності, доцільності, рівноправності тощо. За своєю сутністю гарантії – це система умов, що забезпечують задоволення інтересів людини, основною функцією яких є виконання зобов'язань державою та іншими суб'єктами у сфері реалізації прав особи. Об'єктом гарантій постають суспільні відносини, пов'язані з охороною і захистом прав людини, задоволенням майнових і немайнових інтересів громадян⁷⁹.

Гарантія – це порука у будь-чому, забезпечення⁸⁰. А.С. Мордовець оцінював гарантії як систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють рівні можливості особистості для здійснення нею своїх прав, свобод та інтересів³³. Гарантії – це засоби, способи і умови, за допомогою яких здійснюється забезпечення наданих прав. Гарантувати – означає захищати, створити умови, забезпечити, зробити реальним. В юридичній літературі зустрічаються неоднозначні тлумачення самого терміна «гарантія».

⁷⁸ Словарь иностранных слов. Москва, 1964. С. 14.

⁷⁹ Мордовець А.С. Гарантії прав личности: понятие и классификация. Теория государства и права : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрист, 2000. 728 с.

⁸⁰ Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр., Москва : Рус. яз, 1991. С. 311.

Термін «гарантія» застосовується для позначення способів та засобів, за допомогою яких здійснюється забезпечення реалізації тих чи інших умов, передбачених законодавством.

«Гарантія» охоплює сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав і свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення⁸¹. О.Ф. Скакун під гарантіями забезпечення прав, свобод та обов'язків людини та громадянина розуміє систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів та засобів, які забезпечують їхню фактичну реалізацію, охорону та надійний захист. Коли немає гарантій, то права, свободи та обов'язки людини і громадянина набувають форми «заяв про наміри», які не мають ніякої цінності ні для особистості, ні для людства. Гарантії являють собою систему норм, принципів, умов і вимог, що забезпечують в своїй сукупності дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян⁸². Кожна демократична держава вважає за необхідне побудувати систему гарантій реалізації прав і свобод своїх громадян, оскільки саме вони забезпечують реальну можливість використовувати закріплені законом права і свободи.

Аналізуючи наукові визначення понять гарантій, необхідно відзначити, що, в науковій літературі зустрічаються найрізноманітніші ознаки, що складають

⁸¹ Таранов А. П. Конституционные права и обязанности советских граждан. К. : Наукова думка, 1985. С. 43.

⁸² Словарь – справочник по праву. / сост. Никитин А.Ф. Москва : «Акалис», 1995. С. 310.

основу поняття гарантій: «засоби», «заходи», «механізм», «норми права», «умови», «обов'язки держави», «система умов, способів, засобів». На наш погляд, всі ці думки слухні і мають право на існування, однак слід виділити загальні, спільні риси всіх термінів. Спільним є те, що: 1) гарантіями є умови, за яких всебічно реалізуються права і свободи особи; 2) гарантіями є система засобів, за допомогою яких забезпечується охорона прав і свобод особи; 3) гарантіями є засоби, за допомогою яких забезпечується дієвий захист інтересів, прав і свобод людини і громадянина у разі їх незаконного порушення.

Одна з вирішальних переваг демократії у цілому, усіх її елементів, прав та свобод, виражається у реальності останніх. Стосовно прав та свобод реальність означає таке їх становище, коли кожний громадянин не тільки за законом, але й фактично, наділений цими правами та свободами, може за власною волею як у суспільних, так і в особистих інтересах користуватися та розпоряджатися наявними у нього можливостями, захищати їх від порушень та вимагати від компетентних органів відновлення цих прав. Ця реальність прав та свобод громадян забезпечується цілою системою різноманітних економічних, соціальних, політичних, ідеологічних, організаційних та інших гарантій.

Існують також інші класифікації гарантій. За сферою дії гарантії поділяються на: внутрішньодержавні (національні), міжнародні; за способом викладення: прості, складні, змішані; за підставою правового становища особи – на загальні; спеціальні; індивідуальні.

Загальні гарантії прав, свобод і обов'язків.

1. Політичні – наявність розвиненої системи народовладдя, реальної можливості особи брати участь в управлінні державою безпосередньо або через представницькі органи. Політична багатоманітність. Можливість користуватися своїми правами та свободами, захищати свої інтереси. Поділ влади. Наявність незалежної конструктивної опозиції, політичного плюралізму та ін. Політичні гарантії – це закріплені конституційними нормами та принципами політичні умови та засоби, що забезпечують захист основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. До них належать конституційні норми, що закріплюють обов'язки держави та її органів та інших суб'єктів політичної системи суспільства зі створення умов та використання засобів захисту конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина⁸³. Наприклад, ст. 3 Конституції України закріплює головним обов'язком держави необхідність утвердження і забезпечення захисту прав і свобод людини. Згідно зі статтею 92 Основного Закону парламент України повинен визначати виключно законами суб'єктивні права і свободи людини і громадянина, гарантії їх реалізації та основні обов'язки²⁷.
2. Соціально-економічні – єдність соціально-економічного простору, вільне переміщення товарів, послуг, фінансових коштів, свобода економічної діяльності. Визнання і рівний захист усіх форм

⁸³ А.М. Колодій. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підр. К. : Правова єдність, 2008. С. 261.

власності. Соціальне партнерство між людиною і державою, робітником і роботодавцем, захист конкуренції у підприємницькій діяльності.

3. Ідеологічні (духовно-моральні) – ідеологічна багатоманітність. Заборона монополізації ідеології. Заборона релігійної, расової ворожнечі. Демократична громадська думка. Необхідний освітній рівень (загальнодоступність і безоплатність освіти). Доступ до інформації та ін. Конституція України затвердила політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність і неможливість визнання державою будь-якої ідеології як обов'язкової (ст. 15).
4. Юридичні – система юридичних засобів і способів охорони і забезпечення прав людини і громадянина. Обов'язок держави забезпечити особі права на судовий захист та інші способи забезпечення, незаборонені законом, а також право на одержання кваліфікованої юридичної допомоги. Юридичні гарантії стосуються насамперед правотворчої діяльності держави, способів закріплення прав людини і принципів дії фіксуючих їх норм, визначення порядку реалізації прав, форм їх охорони. В свою чергу юридичні гарантії прав людини поділяються на: а) гарантії реалізації прав; б) гарантії охорони прав; в) гарантії забезпечення прав. Гарантії охорони – це встановлення меж здійснення прав і свобод, їх конкретизація в законодавстві; встановлення процедур, засобів заохочення, стимулювання, пільг для ініціативної реалізації прав; встановлення засобів профілактики і запобігання правопорушень. Гарантії

забезпечення прав і свобод громадян – це конституційний нагляд, контроль, відповідальність правопорушника; встановлення заходів відповідальності винних за порушення прав і свобод громадян; встановлення заходів захисту прав, відновлення порушеного права.

У кожній державі права людини закріплюються або в конституції, або в спеціально присвяченій їм декларації. У поточних законах і підзаконних юридичних актах передбачаються процедури, механізми реалізації і захисту основних прав людини, закріплених у конституції. Норми про права людини можуть мати як пряму дію, так і дію через конкретні спеціальні закони, що встановлюють форми їхньої реалізації. Принцип прямої дії (закріплений у Конституції України) є демократичнішим, проте його реалізація припускає високий рівень правової культури. У наш час в Україні, крім Конституції України, діє ряд законів, які гарантують реальність прав у сфері економіки (приватизація, власність, підприємництво), у галузі політики (громадянство, свобода преси, об'єднань громадян та ін.), у соціальній сфері (захист прав споживачів, охорона праці та ін.)⁸⁴.

⁸⁴ Система гарантій прав, свобод і обов'язків людини і громадянина в демократичній державі. URL: VuzLib.net/mht

2.2. Юридичні гарантії прав і свобод громадян у публічному управлінні

Поряд із зазначеними видами гарантії забезпечення прав і свобод громадян в юридичній літературі виділяють ще нормативні, інституційно-організаційні та організаційно-правові гарантії, які в свою чергу поділяються на судові та адміністративні.

Нормативні гарантії забезпечення прав і свобод громадян – це передбачені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби забезпечення реалізації, охорони і захисту прав, свобод та обов'язків. За характером юридичних норм вони поділяються на матеріальні і процесуальні; за сферою дії – на міжнародні і внутрішні; за процесуальним закріпленням – на конституційні і галузеві. Особливим нормативно-правовим засобом забезпечення захисту прав і свобод громадян виступає інститут юридичної відповідальності. Проте нормативно-правові засоби забезпечення захисту прав і свобод громадян самі по собі не можуть створити фактичних умов для використання кожним своїх прав і свобод. Соціальні умови як об'єктивні ознаки суспільної життєдіяльності виступають «матеріальною» основою забезпечення захисту прав і свобод громадян.

Інституційно-організаційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян – це передбачені у законодавстві державні інституції, на які покладаються відповідні функції і повноваження по організації і здійсненню юридичного забезпечення реалізації, охорони

і захисту прав, свобод та належного виконання обов'язків громадянина. За характером суб'єктів здійснення забезпечувальної діяльності дані інституції можуть поділятися на державні і громадські⁸⁵. Інституційно-організаційні гарантії забезпечення прав і свобод особи тісно пов'язані з нормативними, адже в нормативних актах детально регламентується діяльність державних і суспільних інституцій з організації і здійснення діяльності, спрямованої на забезпечення прав і свобод⁸⁶. У рамках юридичних гарантій забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління актуально виділити основні інституційно-організаційні гарантії.

В інституційно-організаційному механізмі забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина істотна роль належить Президентові України. Від діяльності Президента України у правовому полі багато що залежить у реалізації політичних, особистих, соціально-економічних прав людини і громадянина, забезпечення їх економічної та іншої безпеки. Реалізуючи свої повноваження у сфері забезпечення прав і свобод громадян, Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, повноваження зупиняти дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним

⁸⁵ Про місцеве самоврядування : Закон України : офіц. текст: станом на 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

⁸⁶ Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук ; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. К., 2000. С. 99.

зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності, скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, має право на звернення до Конституційного Суду з питань відповідності законів та інших нормативних актів Конституції України. Щодо питання про роль і місце Президента України як гаранта прав і свобод людини та громадянина слід зазначити діяльність органів, апарату, за допомогою яких реалізуються його повноваження у цій сфері. Це стосується насамперед Офісу Президента України, Уповноваженого Президента України з прав дитини та дитячої реабілітації Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю. Згідно із призначенням цих органів і їх підрозділів однією з основних цілей є посилення гарантій дотримання прав громадян. Вони здійснюють свою діяльність у межах установленної компетенції, незалежно від інших державних органів; відповідно до своїх повноважень мають право запитувати й одержувати від державних органів і посадових осіб будь-які зведення, документи, матеріали, необхідні для виконання покладених на них завдань; проводити перевірку діяльності державних установ, стосовно яких наявна інформація про порушення прав людини; одержувати пояснення від будь-яких посадових осіб. За результатами розгляду звернень або розслідувань відповідні підрозділи роблять висновки. Якщо повідомлення про порушення прав людини є обґрунтованими, вони направляють висновки, що містять рекомендації, відповідному органу, до компетенції якого входить вирішення питання з надання, реалізації відповідного

права або відновлення порушених прав. Посадові особи, які одержали висновок, протягом встановленого строку зобов'язані розглянути рекомендації й інформувати відповідний підрозділ Офісу Президента України про прийняте рішення⁸⁷.

Судові, тобто такі, що реалізуються судами в процесі здійснення правосуддя. Порядок розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, встановлений Кодексом адміністративного судочинства. Справи, які стосуються економічних спорів і які виникають з адміністративних правовідносин, підвідомчі господарському суду.

Адміністративні, тобто ті, що реалізуються в позасудовому порядку. У рамках управлінської компетенції посадові особи мають право, а в багатьох випадках – зобов'язані розглядати питання щодо забезпечення адміністративно-правових гарантій прав громадян і вживати заходів для їх реалізації⁸⁸70.

Дещо ширшу класифікацію наводять нам О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко. На їхню думку, гарантії захисту прав і свобод громадян поділяються на:

I. За практичним спрямуванням: а) загальні, що охоплюють всю сукупність об'єктивних та суб'єктивних факторів, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини, їх захист та поновлення у разі

⁸⁷ Ієрусалімова І.О. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина : навч. посіб. К. : Знання, 2007. С. 144–145.

⁸⁸ Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України : навч. пос. К. : Центр навчальної літератури, 2005. С. 45–46.

порушення. У свою чергу, загальні гарантії класифікують за сферами суспільних відносин на: 1) економічні, які складають спосіб виробництва, існуючі форми власності, наявність ринкових відносин, економічну свободу громадян, вільний вибір форм та видів трудової діяльності, наявність різноманітних форм підприємницької діяльності тощо; 2) політичні, до яких належить діяльність держави, представництво політичних інтересів інститутами політичної системи, наявність реально діючих інститутів безпосередньої та представницької демократії, можливість населення звертатися за захистом прав до спеціальних органів держави тощо; 3) організаційні, що характеризуються як реально діючі повноваження органів держави, посадових осіб та громадських об'єднань зі створення необхідних для реалізації прав та свобод умов; б) спеціальні гарантії, які визначаються як система юридичних засобів, що сприяють процесу реалізації, захисту та поновлення прав і свобод суб'єктів права, їх змістом є надання державно-владної загальнообов'язковості як правам особи, так і їх захисту.

II. За характером гарантії класифікують на: а) норми та принципи матеріального і процесуального права, що у процесі реалізації забезпечують реальність прав та свобод людини; б) судовий захист порушених прав і свобод та можливість їх судового поновлення; в) контроль за дотриманням законодавчими, виконавчими та судовими органами положень Конституції про права та свободи людини і громадянина. Важливе значення у сфері парламентського контролю належить

Уповноваженому з прав людини; г) відповідальність за порушення прав та свобод людини, що поширюється на всіх суб'єктів права без винятку.

III. За ступенем поширеності гарантії класифікують на: а) національні (внутрішньодержавні), які закріплюються нормами національного законодавства та гарантуються державою. Вони, у свою чергу, існують як: 1) державний захист прав і свобод людини, проголошений ст. 3 Конституції України та визначений як обов'язок держави здійснювати правове регулювання прав і свобод, а також забезпечувати правовими засобами дотримання, виконання та захист прав і свобод; 2) судовий захист прав людини, який є демократичним, об'єктивним і справедливим засобом вирішення справ, пов'язаних з правами та свободами людини і громадянина; 3) право людини на самозахист, що надає можливість суб'єктам захищати свої права і свободи від порушень та протиправних посягань будь-якими, не забороненими законом, засобами; б) міжнародні, що встановлюються міжнародними актами з прав людини (закріплюють стандарти прав людини) та забезпечують можливість кожному після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій.

IV. За суб'єктами, що реалізують гарантії, розрізняють: а) гарантії Верховної Ради України як органу, що виключно законами визначає зміст прав і свобод людини та громадянина та гарантії цих прав; б) гарантії Президента України як гаранта прав і свобод людини

та громадянина; в) гарантії органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію наданих громадянам прав та свобод; г) судові гарантії, покликані захищати та поновлювати права і свободи; ґ) гарантії омбудсмена, котрий вживає заходів до запобігання порушенням прав та свобод; д) гарантії прокуратури, яка здійснює представництво інтересів громадянина у суді у випадках, визначених законом; е) адвокатські гарантії щодо забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні юридичних справ; є) гарантії політичних партій та громадських організацій, які захищають права та свободи громадян, що у них об'єднуються; ж) гарантії місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які на відповідній території забезпечують дотримання прав і свобод громадян; з) гарантії міжнародних органів та організацій, членом яких є Україна.

V. За особливостями правового статусу, що гарантується, визначають: а) загальні гарантії, які закріплені конституційно та поширюються на всіх суб'єктів суспільних відносин у рівній мірі; б) родові, що сприяють захисту інтересів певних категорій громадян. Як правило, закріплюються певними нормативними актами. Так, гарантії правового та соціального захисту працівників поліції передбачені Законом України «Національну поліцію»; в) галузеві, які гарантують права та свободи суб'єктів у певній сфері діяльності та закріплені галузевим законодавством (наприклад, норми ЦК України, що вміщують гарантії прав власника); г) індивідуальні гарантії як фактори організаційного, процесуального,

матеріального та правового характеру, що забезпечують реалізацію прав особи у конкретних життєвих обставинах на основі закону.

VI. За змістом розрізняють: а) контрольні гарантії, що забезпечують можливість виявити порушення прав особи та підвищити ефективність поновлення порушених інтересів; б) процедурні гарантії, які визначають порядок, способи, умови впровадження норм матеріального характеру шляхом чіткого визначення та дотримання процедури їх реалізації; в) організаційно-технічні гарантії забезпечують реалізацію правового статусу шляхом використання засобів техніки та зв'язку (наприклад, діяльність ТV як засобу гарантування свободи інформації).

Таким чином, гарантії є засобом, що забезпечує перехід від передбачених конституцією можливостей до реальної дійсності. Ефективність гарантій залежить від рівня розвитку загальноправових принципів, стану економіки, рівня розвитку демократичних інститутів, реальності політичної системи суспільства, наявності системи досконалих законів у державі, ефективності механізмів реалізації законоположень, ступеня правової свідомості, правової культури населення, узгодженості інтересів населення та суспільства в цілому і наявності високоєфективного органу конституційного контролю⁸⁹.

Основний закон нашої держави – Конституція, вже у першому своєму розділі «Загальні засади», а точніше

⁸⁹ Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підр. К. : Юрінком Інтер, 2006. С. 277–278.

в ст. 3 закріплює положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність 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^{66, 90}. Однією з головних переваг демократії якраз і є забезпечення реальності здійснення прав людини. Стосовно конституційних прав і свобод реальність означає такий їх стан, коли кожна людина не тільки за законом, але і фактично володіє цими правами і свободами, може в політично і юридично допустимих межах безперешкодно, як за своєю волею та у своїх інтересах, так і в інтересах суспільства користуватись і розпоряджатись можливостями, які вміщені в них, захищати їх від порушень і вимагати від компетентних органів поновлення цих прав. Таким чином, реальність конституційних прав людини забезпечується цілою системою різноманітних економічних, соціальних, політичних, ідеологічних та інших гарантій.

Під змістом конституційних гарантій прав і свобод людини слід розуміти діяльність держави по створенню умов і надання людині таких засобів, закріплених у Конституції, за яких би людина мала можливість

⁹⁰ Конституція України : офіц. текст: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року : станом на 1 січня 2006 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

вільно і безперешкодно реалізувати закріплене за нею у Основному законі держави право. Гарантії займають у проблемі гарантування особливе місце: вони є гарантіями не тільки стосовно норм конституційного права, але й до всієї системи права. За своєю формою гарантії є гарантіями вищої юридичної сили. За змістом вони становлять нормативні вказівки на існуючі в суспільстві економічні, політичні, ідеологічні умови і посилення на неухильно здійснювані заходи організаційного характеру і постійно удосконалюванні правові засоби. Гарантії – це комплекс найбільш значних гарантій найрізноманітнішого змісту, які наділені, в силу конституційного закріплення, вищою юридичною силою. Так, гарантії основних прав становлять найвищої юридичної сили узагальнені формулювання найбільш важливих, провідних-правових інститутів, методів і засобів забезпечення основних прав людини та громадянина. Гарантії не можуть дати повного уявлення про гарантування основних прав, подібно до того, як конституційні права фіксують не весь правовий статус, а лише його основи. Проте за гарантіями можна робити висновок про рівень гарантування конституційних прав громадян⁹¹.

У кожній державі права людини закріплюються або в конституції, або в спеціально присвяченій ним декларації. У поточних законах і підзаконних юридичних

⁹¹ Панкевич І.М. Конституційні гарантії захисту прав людини в Україні та країнах сталої демократії (спроба порівняльного аналізу). Львів, 2005. С. 1–2.

актах передбачаються процедури, механізми реалізації і захисту основних прав людини, закріплених у конституції. Норми про права людини можуть мати як пряму дію, так і дію через конкретні спеціальні закони, що встановлюють форми їхньої реалізації. Принцип прямої дії (закріплений у Конституції України) є демократичнішим, проте його реалізація припускає високий рівень правової культури. Важливе не лише законодавче закріплення прав, але й адекватне сприйняття чинного нормативного матеріалу всіма його адресатами, що знаходить вираження в безпосередній діяльності, яка реалізує право, та у правозастосовній діяльності держави. Остання включає можливість примусового виконання прав громадян і усунення перешкод на шляху їхньої реалізації. За допомогою гарантій захисту прав і свобод людини здійснюється їхнє забезпечення, тобто створення умов для їхнього здійснення⁹².

В п. 4 ст. 55 Конституції України задекларовано, що кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав та свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. На європейському континенті цій меті служить, перш за все, європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод, на яку має орієнтуватись національне законодавство України. З часу вступу України

⁹² Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підр. / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. С. 324.

до Ради Європи нашим співвітчизникам стало можливим після повного використання національних засобів захисту своїх суб'єктивних прав і свобод, використовувати порядок, який певний час застосовується в країнах – членах Ради Європи. Проте Конституція це право особи закріпила лише теоретично, оскільки практика його реалізації бере свій відлік з моменту ратифікації Верховною Радою України «Конвенції про захист прав людини та основних свобод людини» 17 липня 1997 року. Конвенція не замінює національні системи захисту прав людини, але вона забезпечує міжнародну гарантію забезпечення прав людини. У деяких країнах Конвенцію включено у внутрішнє законодавство з тим, щоб кожна людина мала можливість подати скаргу або заяву до національного суду або органу, спираючись безпосередньо на її положення. Але навіть у тих країнах, де Конвенцію не включено у внутрішнє законодавство, національні закони не повинні суперечити її положенням^{83, 93}.

Таким чином, на основі зазначеного можна зробити висновок, що гарантії забезпечення прав та свобод громадян – це система умов і засобів, що забезпечують у сукупності здійснення конституційних прав та свобод громадян. Ефективність цієї системи залежить від різних чинників, але основним серед них є наявність визначених елементів у системі функціонування

⁹³ Панкевич І.М. Конституційні гарантії захисту прав людини в Україні та країнах сталої демократії (спроба порівняльного аналізу). Львів, 2005. С. 4.

державної влади. До них належать: а) наявність Основного Закону, дія якого не може бути припинена довільно; б) визнання державної влади похідною від влади народу і Конституції; в) закріплення на конституційному рівні основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина та засобів і умов їх здійснення; г) наявність незалежної судової влади; г) можливість захисту своїх прав в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та у міжнародних правозахисних організаціях.

Одне з провідних місць у системі органів державної влади щодо гарантування прав і свобод людини належить Верховній Раді України. Тобто на Верховну Раду України покладається завдання нормативного закріплення, по-перше, всієї сукупності прав, свобод та обов'язків, якими наділяється людина і громадянин, по-друге, визначення системи забезпечення цих прав, свобод та обов'язків.

У теорії конституціоналізму, насамперед, виокремлюють такі функції парламенту: а) законодавча; б) установча; в) парламентського контролю. Розглянемо їх в аспекті забезпечення прав людини. Пріоритетною функцією Верховної Ради України є законодавча. Слід зазначити, що будь-який закон, прийнятий Верховною Радою України, сприяє захисту прав, свобод та обов'язків людини і громадянина шляхом зменшення кількості прогалин законодавства в діяльності певного органа держави, особи, групи осіб та інших можливих суб'єктів правовідносин. У цьому випадку більш чітко діє схема, що органу державної влади дозволено те, що прямо

визначено в законі, а особі – все те, що не заборонено законом. Виконанню цього сприяють також постанови Верховної Ради України⁹⁴77. Особливу увагу викликає Постанова Верховної Ради України «Про засади державної політики України в галузі прав людини» від 17 червня 1999 р. Цей нормативний документ закріпив принципи і напрями державної політики в галузі прав людини⁹⁵. Він є своєрідним фундаментом, на якому базується діяльність системи державних органів у сфері гарантування прав людини. Також одним із напрямів законодавчої діяльності Верховної Ради України є внесення змін до Конституції України у межах і порядку, закріпленими розділом XIII Основного Закону.

Не менш важливою функцією Верховної Ради в напрямі забезпечення прав людини є установча функція. При її реалізації слід виокремити такі напрями діяльності парламенту: а) участь у формуванні органів виконавчої влади; б) формування органів судової влади; в) створення парламентських структур; г) участь у формуванні інших державних організацій; ґ) вирішення питання територіального устрою України і забезпечення формування органів місцевого самоврядування. Від того, наскільки правильно, чітко, законно, оперативно здійснює парламент України установчу функцію,

⁹⁴ А.М. Колодій. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підр. К. : Правова єдність, 2008. С. 261.

⁹⁵ Про засади державної політики України в галузі прав людини : Постанова Верховної Ради України : офіц. текст: станом на № 757-XIV. URL: zakon.rada.gov.ua/.../laws/main.cgi?nreg=757-14

залежить належний рівень гарантування прав людини. Верховна Рада України наділена повноваженнями стосовно нормативного врегулювання діяльності державних органів, формування органів судової влади та прокуратури. Як складова установчої функції Верховної Ради України є призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Уповноважений з прав людини є важливою гарантією реалізації прав та свобод людини і громадянина, додатковим засобом забезпечення прав і свобод людини щодо інших правозахисних механізмів, усуває прогалини і компенсує недоліки судових засобів забезпечення прав людини, парламентського контролю і відомчого контролю за адміністративними органами.

Наступною функцією Верховної Ради України при гарантуванні забезпечення прав і свобод громадян є функція парламентського контролю, де поряд з наведеним напрямом контролю за додержанням прав людини можна виокремити не менш важливі, з погляду забезпечення прав людини, напрями контрольної діяльності Верховної Ради України, а саме: а) контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; б) бюджетно-фінансовий контроль; в) запит народного депутата на пленарному засіданні сесії Верховної Ради України; г) парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури; ґ) здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії⁹⁶77.

⁹⁶ А.М. Колодій. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підр. К. : Правова єдність, 2008. С. 261.

Не менш важливе значення для забезпечення гарантій забезпечення прав і свобод громадян має інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Для виконання передбачених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» функцій Уповноважений наділений широким комплексом прав, а саме:

- 1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради, Прем'єр-міністром, Головами Конституційного, Верховного та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, посадовими та службовими особами;
- 2) безперешкодно відвідувати будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, зокрема місця перебування затриманих, установи пенітенціарної системи психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх утримання, здійснювати інші дії, спрямовані на забезпечення умов реалізації прав і свобод громадян, припинення порушень і відновлення порушених прав і свобод (ст. 13). Напрями діяльності з реалізації повноважень омбудсмана також мають гарантуючий характер і за своїм змістом спрямовані на забезпечення і реалізацію охорони забезпечення прав, свобод особи в Україні.

Відповідно до ст. 1 і 3 зазначеного Закону з метою захисту прав кожного на території України й у рамках

її юрисдикції Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини, проголошений Конституцією та закріплений у законах, а також сприяє приведенню національного законодавства про права і свободи людини у відповідність до міжнародних стандартів у цій сфері⁹⁷.

Належна гарантованість прав і свобод людини та громадянина характеризується наявністю в державі ефективного правосуддя. Механізм адміністративно-правового забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина включає передусім адміністративне правосуддя, діяльність адміністративних судів, а також теоретично і практично усю судову систему в частині захисту прав громадян у відносинах з органами виконавчої влади в системі публічного управління. Існування судової влади поряд із законодавчою та виконавчою є обов'язковою ознакою демократичної держави. Відокремлення судової гілки влади від інших державно-владних структур свідчить про серйозне просування держави до реалізації принципу верховенства права, закріплення в ньому ідеї свободи та справедливості⁹⁸.

Р. Гольдман та С. Франковський визначають, що одним з важливих завдань Суду є створення могутнього захисного бастиону проти порушення владою конституційних гарантій, що дають кожному громадянину

⁹⁷ Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини : Закон України: офіц. текст: за станом на 23 грудня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

⁹⁸ Безнасюк А.С. Судебная власть. Москва : ЮНИТИ. ДАНА: Закон и право, 2002. С. 17.

нашого вільного суспільства з упевненістю очікувати дотримання природженого почуття і значення⁹⁹.

Судова влада відповідно до теорії і практики розподілу влади є самостійною, незалежною сферою публічної влади і становить сукупність правових приписів щодо здійснення правосуддя, тлумачення норм права з відповідними контрольними повноваженнями спеціально уповноважених органів – судів. Атрибутами судової влади є широкі юрисдикційні повноваження, насамперед правовий статус судів як особливих органів державної влади і власне виконання владних суддівських повноважень. Розглядаючи правовідносини з позицій забезпечення прав і свобод людини та громадянина, суди у своїх рішеннях керуються виключно законами України. При цьому важливе значення мають рішення та ухвали Конституційного Суду України, оскільки суд не має права застосовувати закон, визнаний неконституційним. За таких обставин саме загальні суди виконують роль конституційно адекватного регулювання правовідносин, що чекають на судове вирішення на основі рішень Конституційного Суду України¹⁰⁰.

Разом з тим, як свідчить звіт Рахункової палати «про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності апеляційних загальних судів» від 24 березня 2020 року, Стратегією

⁹⁹ Франковский С. Верховный суд США «О гражданских правах и свободах». Польша : БЕГА, 1998. С. 221.

¹⁰⁰ Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб. *Вісн. Конституційного Суду України*. 2001. № 2. С. 68.

реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки встановлено пріоритети реформування судової влади, які мають забезпечити необхідні позитивні зрушення у функціонуванні відповідних правових інститутів, зокрема стабільне, своєчасне та якісне забезпечення судів професійними кадрами, підвищення довіри до правосуддя. Водночас останні рішення найвищого органу суддівського самоврядування – з'їзду суддів України – констатують функціонування судової влади в Україні в умовах недостатнього кадрового забезпечення, у тому числі внаслідок ліквідації та реорганізації судів.

Серед факторів, які загрожують ефективному реформуванню судоустрою, визначено незабезпечення особливого порядку фінансування судів і діяльності суддів; незабезпечення судів належними приміщеннями для здійснення правосуддя; значний дефіцит повноважних суддів; непропорційне навантаження на суддів і працівників апарату судів через довготривалий процес кваліфікаційного оцінювання суддів, що призводить до нагромадження нерозглянутих судових справ та негативно впливає на доступ до правосуддя громадян України.

Суди утворюються, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя (далі – ВРП). Організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні визначає Закон України від 02.06.2016 № 1402 «Про судоустрій і статус суддів» (із змінами від 12.07.2018 № 2509, далі – Закон № 1402). Відповідно до статті 17

Закону № 1402 судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. Найвищим судом у системі судоустрою є Верховний Суд. Систему судоустрою складають: місцеві суди; апеляційні суди; Верховний Суд. Суддівське самоврядування є однією з гарантій забезпечення незалежності суддів. Діяльність органів суддівського самоврядування має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів, утверджувати незалежність суду, забезпечувати захист суддів від втручання в їхню діяльність, а також підвищувати рівень роботи з кадрами у системі судів. До питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя.

Державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом, згідно з частиною першою статті 151 Закону № 1402 є Державна судова адміністрація України (далі – ДСАУ). ДСАУ відповідно до частини першої статті 152 Закону № 1402: представляє суди у відносинах із Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України під час підготовки проєкту закону про Державний бюджет України на відповідний рік у межах повноважень, визначених цим Законом; забезпечує належні умови діяльності судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (далі – ВККСУ),

Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень, визначених цим Законом; готує бюджетний запит; організовує комп'ютеризацію судів для здійснення судочинства, діловодства, інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційнотелекомунікаційної системи, затверджує Загальний класифікатор спеціалізацій суддів та категорій справ; забезпечує суди необхідними технічними засобами фіксування судового процесу в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на фінансування відповідних судів; забезпечує впровадження електронного суду; здійснює заходи щодо організації обміну електронними документами між судами та іншими державними органами і установами; розробляє та затверджує за погодженням із ВРП Типове положення про апарат суду; здійснює управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління ДСАУ; здійснює інші повноваження, визначені законом, тощо.

Проблемою, що є актуальною на даний час є невиконання судових рішень. Воно набуло загрозливого характеру і тенденцій не тільки для правової, але й для економічної системи країни, поглибилися ризики недотримання конституційних принципів незалежності судів у частині обов'язковості виконання рішень судів, у тому числі у сфері бюджетних правовідносин. Обрана Урядом протягом останніх років політика неврахування заборгованості за судовими рішеннями, їх невиконання або обмеження виконання певними категоріями була

безсистемною і спрямовувалась на боротьбу з наслідками цього явища, а не на усунення його причин.

Зокрема, система виконання судових рішень, обов'язковість виконання яких конституційно віднесена до основних засад незалежності правосуддя (стаття 129 Конституції України), в одному випадку контролюється представниками органів державної виконавчої влади, а в інших – судової.

Судовий контроль у стадії виконання провадження, крім вирішення судом ряду процесуальних рішень, коли суд стає учасником певних процесуальних правовідносин, передбачає також і контроль, під час якого оцінюється законність дій (бездіяльності) державного виконавця, а також законність прийнятих ними рішень, що фактично означає реалізацію передбаченого Конституцією України права суб'єктів на судовий захист.

Європейський суд з прав людини в рішеннях проти України найчастіше констатує порушення права на справедливий суд саме внаслідок невиконання рішень національних судів у розумні строки.

Останніми роками проблема невиконання Україною рішень Суду загострюється, що є викликом усій системі захисту прав людини і основоположних свобод, побудованій на основі Конвенції.

Відповідно до п. 1 ст. 46 Конвенції держави-учасниці мають «виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами». Вони повинні вжити заходів на користь заявників, щоб покласти край порушенням і, наскільки це можливо, усунути наслідки

таких порушень (*restitutio in integrum*), а також вжити заходів, необхідних для запобігання новим подібним порушенням.

У разі встановлення Судом факту порушення Конвенції або протоколів до неї, коли національне законодавство відповідної договірної сторони передбачає тільки часткове відшкодування, згідно зі ст. 41 Конвенції Суд може надати потерпілій стороні справедливую сатисфакцію. Така сатисфакція (як правило, певна грошова сума) покриває відповідним чином матеріальну і нематеріальну (моральну) шкоду і/або супутні витрати (оплата послуг адвокатів, витрати на транспорт і та ін.). Розмір такої компенсації варіюється залежно від обставин справи, наприклад у справі «Совтрансавто проти України» була присуджена компенсація у розмірі 625 тис. євро. Загалом на виконання рішень Суду протягом 2001–2010 рр. Україною сплачено близько 50 млн грн бюджетних коштів.

Крім констатації порушення норм(и) Конвенції і визначення суми справедливої сатисфакції, Суд у своєму рішенні, як правило, не деталізує заходів індивідуального або загального характеру, яких держава-відповідач має вжити у конкретній справі. Тобто держави у цій сфері користуються значною мірою свободи, яка певним чином обмежена моніторингом з боку Комітету Міністрів РЄ, що здійснюється на постійній основі до того часу, поки держава повністю не виконає рішень Суду, про що Комітет Міністрів приймає відповідну резолюцію.

Протоколом № 14 до Конвенції внесено нове положення, згідно з яким Комітету Міністрів надано право

порушувати перед Судом питання про недодержання державою-учасницею Конвенції своїх зобов'язань щодо виконання остаточних рішень Суду. У разі виявлення Судом порушення ч. 1 ст. 46 Конвенції Комітет Міністрів вживає необхідних заходів щодо цієї держави. Йдеться про політичні санкції, передбачені Статутом Ради Європи (позбавлення держави права голосу або навіть припинення членства в цій організації).

З 30 березня 2006 р. в Україні діє Закон «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», який передбачає порядок виконання рішень Суду із зазначенням відповідальних державних органів, механізмів їх взаємодії.

Важливою з погляду парламентського контролю за виконанням рішень Суду є ст. 5 «Сповіщення про Рішення» Закону, згідно з якою протягом трьох днів урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини надсилає стислий виклад остаточного рішення Суду щодо України Уповноваженому з прав людини разом з копією оригінального тексту. Слід зазначити, що у своїй діяльності Омбудсман України активно використовує практику Суду як джерело права, зокрема у своїх актах реагування, Щорічних та Спеціальних доповідях.

Згідно зі ст. 8 Закону виплата грошового відшкодування за рішенням Суду має бути здійснена у тримісячний строк з моменту набуття ним статусу остаточного. За порушення цього строку на суму відшкодування нараховується відповідна пеня. За даними урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав

людини, з метою вжиття заходів індивідуального характеру на виконання рішень Європейського суду, прийнятих за наслідками розгляду справ проти України, з державного бюджету України було сплачено кошти у сумі 24 844,8 тис. грн.

Відновлення попереднього юридичного стану, який позивач мав до порушення Конвенції – *restitutio in integrum* (інші індивідуальні заходи), здійснюється, зокрема, шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі, а також повторного розгляду справи адміністративним судом. З метою забезпечення вжиття цих індивідуальних заходів до законодавства України було внесено відповідні зміни та доповнення. Чинний Цивільний процесуальний та Господарський процесуальний кодекси, Кодекс адміністративного судочинства України передбачають можливість порушення касаційного провадження у справі за винятковими обставинами на підставі рішень Європейського суду з прав людини. Пунктом 2 ч. 1 ст. 400-12 Кримінально-процесуального кодексу України (в редакції Закону № 2453-VI від 7 липня 2010 р.) передбачено, що підставами для перегляду судових рішень Верховним Судом України, що набрали законної сили, є, зокрема: встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Заходи загального характеру спрямовані на усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також на запобігання

надходженню нових заяв до цієї європейської судової установи (превентивні заходи). Відповідно до Закону йдеться, зокрема, про внесення змін до законодавства і правозастосовної практики (найбільш важливі і складні з погляду реалізації заходи); здійснення обов'язкової експертизи законопроектів і підзаконних нормативних актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, на предмет їх відповідності Конвенції (реалізується Міністерством юстиції України); професійна підготовка суддів, прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, міграційної служби, інших категорій працівників (на даний час здійснюється недостатньо).

Попри прийняття згаданого Закону, проблема невиконання Україною рішень Суду продовжує викликати серйозну стурбованість Комітету Міністрів та Парламентської Асамблеї Ради Європи. За оцінками урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, в Україні рішення Європейського суду часто виконуються або частково, або з довгою затримкою, а часом повністю ігноруються. Передусім це стосується вжиття заходів загального характеру (усунення системної проблеми, зазначеної у рішенні Суду, та її причин), а також вжиття додаткових заходів індивідуального характеру в частині перегляду рішень судів та адміністративних органів.

У 2020 році Європейським судом було ухвалено 89 рішень у справах проти України щодо 226 заяв. З них, у 84 визнано порушення Конвенції, ухвалено 2 рішення щодо справедливої сатисфакції та 3 рішення

щодо дружнього врегулювання. Основними проблемами, які призвели до констатації Європейським судом порушень Україною положень Конвенції, були:

- надмірна тривалість проваджень у цивільних, адміністративних і кримінальних справах;
- катування або нелюдське, чи таке, що принижує гідність, поводження або покарання, а також жорстоке поводження з особами, які перебувають під контролем держави (в установах для попереднього ув'язнення або виконання покарань);
- неефективність розслідування правоохоронними органами скарг на таке поводження представників державних органів, зокрема в установах попереднього ув'язнення або виконання покарань;
- неналежні матеріально-побутові умови тримання осіб, які перебувають в установах попереднього ув'язнення або виконання покарань, та під час перевезень, а також ненадання таким особам належної медичної допомоги;
- відсутність передбаченого законодавством ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку зі скаргами на ненадання належної медичної допомоги, неналежні умови тримання під вартою, надмірну тривалість проваджень;
- недоліки законодавства у зв'язку із тим, що покарання у виді довічного позбавлення волі не підлягає скороченню;
- недоліки законодавства та адміністративної практики державних органів, які призводять до тривалого, незаконного та/або необґрунтованого тримання особи під вартою без належної законної підстави;

- недоліки законодавства та судової практики, що унеможливають реалізацію заявниками свого права на відшкодування шкоди за незаконне застосування до них запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою;
- недоліки адміністративної практики, що призводять до неефективності розслідування злочинів, які вчиняються з мотивів нетерпимості, зокрема релігійної;
- недоліки судової практики, що призводять до порушення права особи на справедливий судовий розгляд;
- недоліки законодавства, які призводять до втручання у право заявників на повагу до приватного і сімейного життя у зв'язку із способом застосування до них заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади»;
- недоліки судової практики, що призвели до постійного ризику залякування та домашнього насильства;
- недоліки судової практики, що призвели до засудження та покарання заявника у кримінальному провадженні за те саме правопорушення, за яке він був покараний в адміністративному провадженні;
- недоліки законодавства та судової практики, які призводять до незаконного втручання у право на мирне володіння майном;
- недоліки законодавства, які призводять до порушення права заявників на мирне володіння своїм майном у зв'язку із законодавчими обмеженнями щодо відчуження земель сільськогосподарського призначення.

У 2020 році було продовжено активну роботу з вирішення структурних і системних проблем, констатованих у рішеннях Європейського суду. 01.04.2020 Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 258 «Про утворення Комісії з питань виконання рішень Європейського суду з прав людини» (зі змінами від 08.07.2020 № 657) (далі – Комісія), завданнями якої є: розроблення механізмів усунення системних і структурних проблем, констатованих у рішеннях Європейського суду у справах проти України, та запобігання виникненню таких проблем у майбутньому; підготовка та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо: виконання рішень Європейського суду у справах проти України, а також відповідних рішень Комітету міністрів Ради Європи про вжиття заходів на їх виконання; спрямування дій центральних органів виконавчої влади і забезпечення їх взаємодії з метою повного та ефективного виконання рішень Європейського суду у справах проти України, а також з метою ухвалення Комітетом міністрів Ради Європи Остаточної резолюції про виконання кожного конкретного рішення Європейського суду у справі проти України; удосконалення нормативно-правової бази з метою виконання рішень Європейського суду. До складу Комісії входять представники всіх гілок влади – законодавчої, виконавчої і судової, а також правозахисних і міжнародних організацій.

Варто зауважити, що утворення таких спеціальних комісій є успішною практикою держав-членів Ради Європи, оскільки зазвичай констатовані Європейським судом структурні та системні проблеми потребують

саме такої активної взаємної роботи всіх державних органів. 17.09.2020 відбулося перше засідання Комісії, на якому було представлено проєкт Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року. 30.09.2020 розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1218-р було схвалено Національну стратегію розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року (далі – Стратегія). Метою цієї Стратегії є розв'язання системної проблеми невиконання чи тривалого виконання рішень судів, констатованої Європейським судом у рішеннях у справах «Юрій Миколайович Іванов проти України» та «Бурмич та інші проти України». Стратегія спрямована на подальше приведення законодавства України та практики його застосування у відповідність із стандартами Ради Європи у сфері виконання рішень судів. Положення Стратегії ґрунтуються на практиці Європейського суду, рішеннях, резолюціях КМ РЄ. Реалізація Стратегії спрямована, серед іншого, на зменшення кількості невиконаних рішень судів та погашення державного боргу у зв'язку з невиконаними рішеннями судів, що здійснюватиметься шляхом виконання відповідного плану заходів, який передбачає конкретні строки та відповідальних виконавців. 08.12.2020 Міністерство юстиції України подало на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо

реалізації Національної стратегії розв'язання проблеми невиконання рішень судів, боржниками за якими є державний орган або державне підприємство, установа, організація, на період до 2022 року» (далі – проект Плану заходів). 17.03.2021 План заходів було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 210-р та продовжено активну роботу для вирішення проблеми невиконання рішень національних судів в Україні.

Таким чином, ефективність і дієвість гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління залежить від розвитку громадянського суспільства, розвиненості інститутів правової держави, високого рівня правової культури населення і всіх ланок державного апарату, якості роботи нормотворчих органів правоохоронних органів і їх посадових осіб. Комплексність і повнота гарантій – головна вимога, яка необхідна для ефективної діяльності всіх структур суспільства і держави.

III. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

3.1. Нормативна складова захисту прав людини у публічному управлінні

Активізація процесів щодо визначення правового статусу громадянина у його відносинах із органами державної влади розпочинається після Другої світової війни, одночасно із розбудовою Європейського Співтовариства¹⁰¹.

Принцип пріоритетності прав людини було визначено у травні 1948 року, коли ініціатори європейської інтеграції провели Конференцію міжнародного комітету рухів за європейську єдність у м. Гаага. У Резолюції зазначеної Конференції, зокрема, було сказано, що Конгрес вважає, що майбутній союз або федерація має бути відкритим для всіх європейських країн, в яких існує демократичне правління, і які зобов'язуються дотримуватись Хартії прав людини; приймає рішення заснувати Комісію для негайного вирішення подвійного завдання – підготовки проекту такої Хартії

¹⁰¹ Дженіс М. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування. К. : Артєк, 1997. С. 143.

та визначення стандартів, яким повинна відповідати держава, що прагне називатись демократичною¹⁰².

Основний зміст першої частини цих двох положень було внесено до статті 3 Статуту Ради Європи: кожна держава-член Ради Європи визнає принцип верховенства права та принцип, згідно з яким кожна особа, яка перебуває під її юрисдикцією, повинна користуватись усіма 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 Європи¹⁰³.

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. Комітет міністрів Ради Європи (фр. *Comité des ministres du Conseil de l'Europe*) є органом Ради Європи, що приймає рішення. До його складу входять міністри закордонних справ всіх держав-членів або їх постійні дипломатичні представники в Страсбурзі. Це одночасно урядовий орган, в якому національні підходи до вирішення проблем, що стоять перед європейським суспільством, можуть обговорюватися на рівній

¹⁰² Дейвіс Н. Європа: Історія / пер. з англ. П. Тарашук. 2-е вид. К. : Основи, 2001. С. 54.

¹⁰³ Гом'єн Д. Короткий путівник по Європейській конвенції з прав людини. Львів : Кальварія, 1998. С. 29.

основі. У співпраці з Парламентською Асамблеєю Комітет Міністрів стоїть на сторожі європейських цінностей, а також контролює дотримання державами-членами своїх зобов'язань.

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). У ситуації, коли основні права вже було погоджено, але обговорення ролі Суду і права на індивідуальне звернення до суду все ще обговорювалися, у серпні 1950 року Комітет міністрів вирішив зробити факультативними як юрисдикцію Суду, так і право на індивідуальне звернення. Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод набула чинності 3 вересня 1953 року.

Як правовий документ, в якому викладено права і свободи людини і громадянина, Конвенція не має суттєвих відмінностей від інших схожих документів, за винятком двох особливостей. По-перше, відповідно до її ст. 19 для забезпечення дотримання Високими Договірними Сторонами їхніх зобов'язань за Конвенцією та протоколами до неї створюється

Європейський суд з прав людини, який далі називається «Суд». Він функціонує на постійній основі. Згідно зі ст. 32 конвенції Юрисдикція Суду поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, подані йому на розгляд відповідно до статей 33, 34 і 47. По-друге, відповідно до положень ст. 34 Конвенції Суд може приймати заяви від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з Високих Договірних Сторін порушення прав, викладених у Конвенції або протоколах до неї. Високі Договірні Сторони зобов'язуються не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права.

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.

Юридичний зміст основних принципів міжнародного права закріплює зобов'язання кожної держави виконувати свої міжнародно-правові зобов'язання, а засоби реалізації цих зобов'язань визначаються національним правом, якщо інше не впливає з міжнародно-правової норми. У статті 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року закріплено принцип добросовісного виконання державою своїх міжнародних зобов'язань. Відповідно до цієї норми

держава-учасниця не може посилатися на положення свого внутрішнього права для виправдання невиконання нею міжнародного договору.

З іншого боку, мають бути враховані особливості Конвенції, що пов'язані з її метою та предметом регулювання. Ці особливості Конвенції відзначалися як при її тлумаченні в правозастосовчій практиці Європейського суду (а раніше – і Комісії) так і в сучасній європейській доктрині прав людини. Вже в одному з своїх перших рішень Європейська Комісія з прав людини зазначала, що «зобов'язання згідно з Конвенцією фактично мають об'єктивну природу, оскільки їх метою є не взаємне поступлення державами-учасницями своїми правами та обов'язками з метою забезпечення певних загальних інтересів, а створення нового публічного порядку», внаслідок чого виникають не стільки суб'єктивні та взаємні права для держав, скільки обов'язок захищати основні права людей від їх порушення державами-учасницями. Дещо пізніше Європейський суд вніс уточнення в цю тезу, зазначивши, що «на відміну від класичних міжнародних угод Конвенція містить окрім звичайних двосторонніх зобов'язань також і універсальні об'єктивні зобов'язання».

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. Останні частіше набувають статусу частини правової системи, що дає можливість судовим та іншим поавозастосовчим установам їх безпосередньо використовувати як частину національного права. Так, європейська практика свідчить, що норми Конвенції найбільш ефективно застосовуються тоді, коли вони безпосередньо включені у внутрішньодержавне право.

Обговорюючи умови Конвенції в Раді Європи, делегати висловили думку про доречність утворення не лише Європейського суду, а й Європейської комісії з прав людини (European Commission of Human Rights), роль якої полягала б у захисті судової функції. Після ратифікації Конвенції, за умови недотримання державою, яка взяла на себе зобов'язання забезпечувати викладені у цьому документі основні права та свободи, згідно із статтею 25 «Європейська комісія з прав людини може приймати заяви, адресовані Генеральному секретарю Ради Європи будь-якою особою, неурядовою організацією або групою осіб, про порушення однією з Високих Договірних Сторін прав, викладених у цій Конвенції, за умови, що Висока Договірна Сторона, на яку подано скаргу, заявила, що визнає компетенцію Комісії приймати такі заяви. Ті з високих Договірних Сторін, які заявили про це,

Європейський досвід забезпечення прав людини у публічному управлінні

зобов'язуються не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права».

Отже, від самого початку свого створення Комісія мала функцію своєрідного посередника під час вирішення спорів, пов'язаних із правами людини. З одного боку, її завданням було обмежувати велику кількість звернень, які не стосувалися компетенції Суду й могли значно ускладнювати його діяльність внаслідок необхідності розглянути кожне з них відповідно до визначеної процедури. З іншого боку, Комісія була міжнародною установою, безпосередньо доступною для окремих осіб, і в цьому полягав принциповий відхід від традиційних державоцентристських міжнародних юридичних процедур.

Комісія складалася з кількості членів, яка дорівнювала кількості Високих Договірних Сторін. Цей орган проводив засідання у формі пленарного засідання, але також і в палатах у складі не менше семи членів та в комітетах у складі не менше трьох членів. Члени Комісії обиралися Комітетом міністрів Ради Європи зі списків, що склалися Консультативною Асамблеєю, і працювали протягом шестирічних строків, які могли поновлюватися. Члени Комісії брали участь у засіданнях «від себе особисто» тобто, на відміну від осіб, які беруть участь у роботі багатьох міжнародних установ, члени Комісії не представляли уряди держав, від яких були делеговані для участі у роботі цього органу.

Скарги на ті порушення прав людини, які захищає Конвенція, спочатку надсилалися до Комісії.

Згідно зі ст. 24 попередньої редакції Конвенції, держави могли направляти до Комісії «питання про будь-яке здогадне порушення положень Конвенції іншою Високою Договірною Стороною» незалежно від громадянства потерпілої особи. Таким чином, іноземні держави могли захищати окремих осіб навіть від їх власного уряду. У 1955 році в Комісії з'явилися повноваження одержувати індивідуальні звернення відповідно до ст. 25. До 28 липня 1994 року всі 30 держав, на той час учасниць Конвенції, погодились визнати прийнятність звернень від приватних осіб, які у практиці Комісії називаються «заявами». У цілому ж у Комісії були чотири основні функції:

- 1) відфільтровувати скарги (через Секретаріат, шляхом ухвалення рішення про неприйнятність);
- 2) по справах, що залишилися, вона виступала посередником у спорах та вживала заходів до укладення мирової угоди (дружнього врегулювання) між сторонами;
- 3) якщо дружнє врегулювання було неможливим, Комісія розслідувала існуючу ситуацію і готувала свої висновки;
- 4) Комісія мала повноваження самостійно готувати позови і вносити їх до Суду.

Вимоги до позивачів були визначені у ст. 26 Європейської конвенції про права людини: «Комісія може приймати справу до розгляду, тільки якщо були використані усі національні засоби правового захисту відповідно до загальноновизнаних принципів міжнародного права, і протягом шести місяців з дати прийняття остаточного рішення».

Також не розглядалися скарги, якщо вони були анонімними чи якщо така справа вже розглядалася Комісією чи за іншою процедурою міжнародного розслідування, при цьому не було жодних нових обставин, а також якщо звернення було несумісним із положеннями Конвенції, явно необґрунтованим або таким, що становило зловживання правом на подання звернення.

Після попереднього розгляду Комісія вирішувала питання щодо прийняття справи для розгляду. У разі, якщо справа визнавалася прийнятною, а дружнього врегулювання її не було досягнуто, Комісія готувала доповідь, у якій встановлювалися факти та висловлювалася думка щодо суті справи. Одним із завдань Комісії було проведення заходів для збирання доказів за межами Страсбурга, коли письмових доказів було недостатньо; за останні роки таких заходів було проведено чимало.

У випадку, якщо Комісія приймала звернення, вона готувала доповідь, в якій було викладено її висновок щодо того, чи встановлені факти свідчать про порушення зацікавленою державою її зобов'язань за конвенцією. Зазначена доповідь направлялася Комітетові Міністрів Ради Європи та зацікавленим державам. В останні роки своєї діяльності Комісія переважно зверталася до Комітету Міністрів – політичного органу, який складається з міністрів іноземних справ держав-членів, представлених у Страсбурзі постійними делегатами, лише якщо більшість Комісії вважала, що порушення Конвенції не відбулося, або що справа вимагала спеціального політичного впливу Комітету Міністрів.

Справа, яку Комісія вже заслухала і про яку склала доповідь, могла бути направлена нею або зацікавленою державою до Європейського суду з прав людини.

Якщо справа не передавалася до Суду, то Комітет міністрів Ради Європи (більшістю в двох третин голосів) вирішував, чи мало місце порушення Конвенції. Виявивши порушення, Комітет міністрів мав повноваження далі ухвалити, що держава повинна надати жертві «справедливе задоволення», тобто компенсацію за збиток, розмір якої встановлюється. Як і рішення Суду, рішення Комітету міністрів є остаточними, і держави-члени зобов'язуються вважати їх обов'язковими.

Європейська комісія з прав людини упродовж 45 років відіграла ключову роль у справі захисту прав людини в Європі. Однак у 1999 році вона провела своє останнє засідання. Після створення у 1954 році Комісія зареєструвала понад 45 000 скарг від представників більш ніж 100 національностей із заявами про порушення Договірними державами Європейської конвенції з прав людини 1950 року. На кінець 1999 року нею було випущено більше 3700 доповідей по суті справ, які, на її думку, зачіпали складні питання фактів порушення та права за Конвенцією¹⁰⁴.

До листопада 1998 року Комісія відіграла роль першого «місця призначення» для всіх нових скарг. З кінця

¹⁰⁴ Кінець епохи: останнє засідання Європейської комісії з прав людини (End of an Era – Last Meeting of European Commission of Human Rights). *Практика європейського суду з прав людини*. 1999. № 4.

1980-х років різке збільшення кількості заяв призвело до перевантаження двоступеневої системи, що складалася із Комісії та структур Суду. У 1955 році Комісією було зареєстровано загалом 138 заяв; на 1988 рік річна кількість їх досягла 1009, а на 1997 рік – 4750. Тому було створено Протокол № 11 до Конвенції, для того, щоб замінити цю систему єдиним Судом, який працює на постійній основі. Протокол № 11 набрав чинності з 1 листопада 1998 року. Проте до 31 жовтня 1999 року Комісія продовжувала свою роботу, розглянувши майже 500 заяв, які перебували на розгляді й були визнані прийнятними до 1 листопада 1998 року.

Голова Європейської комісії з прав людини Стефан Трешель заявив: «Комісія проторувала шлях у справі захисту прав людини на міжнародному рівні. Її сила полягала не тільки в професіоналізмові та відданості справі її членів, а й у тісному та дружньому співробітництві з компетентними і зацікавленими у своїй роботі співробітниками Секретаріату. Разом ми створили справжню атмосферу співпраці та відповідальності, що працювало тільки на користь громадян Європи».

Висловлюючи вдячність Комісії за її роботу, Голова Європейського суду з прав людини Люціус Вільдхабер заявив: «Система Конвенції багато в чому завдячує Комісії та її членам. Упродовж багатьох років своєї діяльності Комісія була механізмом виконання Конвенції. Ось чому Комісія вписала чимало визначних сторінок в історію Конвенції. Збір доказів, дружнє врегулювання та великою мірою визнання прийнятності справ були прерогативою у роботі Комісії, були тією ділянкою,

у якій вона, можливо, працювала найактивніше і в якій результати її роботи найвідчутніші. Але, безперечно, вона також справила значний вплив на розвиток прецедентного права Конвенції. Багато найвідоміших рішень Суду ґрунтується на висновках Комісії.

Незважаючи на реформу системи контролю, встановленої відповідно до Європейської конвенції з прав людини, що проводиться на підставі Протоколу № 11, кількість заяв, поданих до Європейського суду з прав людини (далі-Суд) постійно зростає, що призводить до значних затримок у розгляді справ.

Така ситуація стала наслідком спрощеного доступу до Європейського суду, а також постійного вдосконалення системи захисту прав людини в Європі, проте не слід забувати, що саме сторони Конвенції, згідно з принципом субсидіарності, залишаються основними гарантами прав, викладених у Конвенції. Відповідно до статті 1 Конвенції, «Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції». Таким чином, найефективніший та безпосередній захист прав і свобод, гарантованих Конвенцією, слід забезпечувати на національному рівні. Така вимога стосується всіх державних органів, зокрема судів, адміністративних та законодавчих органів.

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.

Відповідно до Рекомендації Rec(2004)5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо перевірки законопроектів, існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам, викладеним в Європейській конвенції з прав людини, ухваленій на 114-й сесії Комітету міністрів від 12 травня 2004 р., Комітет міністрів, згідно зі статтею 15.b Статуту Ради Європи, рекомендує державам-членам:

I. Забезпечити наявність належних та ефективних механізмів для систематичної перевірки законопроектів на відповідність Конвенції у світлі прецедентної практики Суду.

II. Забезпечити наявність таких механізмів для перевірки на відповідність, у разі необхідності, існуючих законів та адміністративної практики, включаючи викладене у постановах, наказах та циркулярах.

III. Забезпечити якомога швидше адаптацію законів та адміністративної практики з метою запобігання порушенням Конвенції.

Доручає Генеральному секретареві Ради Європи забезпечити всі необхідні ресурси для належного сприяння державам-членам, які звертаються з проханням про допомогу у виконанні цієї рекомендації.

Ця рекомендація заохочує держави до створення механізмів, які дають змогу перевірити як законопроекти, так і чинне законодавство, а також адміністративну практику на відповідність Конвенції. Приклади позитивної практики викладено нижче. Таким чином,

виконання рекомендації має сприяти запобіганню порушень прав людини в державах-членах і, як наслідок, допомогти у зменшенні потоку справ, що надходять до Суду.

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.

У деяких випадках для проведення перевірки може передбачатися допомога Ради Європи. Така допомога вже доступна, зокрема стосовно законопроектів щодо свободи віросповідання, відмови від проходження військової служби з релігійних чи інших міркувань, свободи інформації, свободи об'єднань тощо. Проте кожна держава сама вирішує, чи враховувати висновки, зроблені в рамках цієї допомоги.

Коли це необхідно, слід також перевіряти на відповідність і чинні закони. Розвиток прецедентного права Суду може істотно впливати на закон, який початково відповідав Конвенції або який перед прийняттям не підлягав перевірці на відповідність.

Така перевірка є надзвичайно важливою для законів, які стосуються тих сфер, де, як показує досвід,

існує особливий ризик порушення прав людини, наприклад, діяльність правоохоронних органів, кримінальні провадження, умови тримання під вартою, права іноземців тощо.

Ця рекомендація, у разі потреби, стосується й відповідності Конвенції адміністративних положень, а отже, має на меті забезпечення поваги до прав людини у щоденній практиці. Надзвичайно важливо, щоб органи, передусім ті, що мають повноваження обмежувати здійснення прав людини, мали всі необхідні ресурси для забезпечення того, щоб їхня діяльність відповідала Конвенції.

Слід зазначити, що ця рекомендація також поширюється на адміністративну практику, яка не є предметом регулювання. Забезпечення державами її перевірки на відповідність Конвенції є надзвичайно важливим.

Для того, щоб перевірка мала практичні результати, а не обмежувалась лише констатацією того, що певне положення несумісне з Конвенцією, необхідно, щоб держави-члени забезпечили вжиття подальших заходів після такої перевірки.

В рекомендації наголошується на необхідності державам-членам вживати заходів для досягнення викладених у ній цілей. 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. Однак варто зазначити, що для забезпечення такої узгодженості зазвичай достатньо вдатися до змін у судочинстві та практичній діяльності. В деяких державах-членах узгодженості можна досягти просто шляхом незастосування положень законодавства, які суперечать Конвенції.

Таку здатність до адаптації потрібно підсилювати й заохочувати, особливо шляхом швидкого та ефективного розповсюдження рішень Суду серед усіх органів влади, які мають стосунок до даного порушення, та відповідної підготовки тих, хто приймає рішення. Комітет міністрів присвятив дві окремі рекомендації цим важливим аспектам: перша стосується опублікування і розповсюдження тексту Конвенції та практики Суду в державах-членах (Rec(2002)13), друга – ролі Конвенції в університетській освіті та професійній підготовці (Rec(2004)4).

Коли суд визнає, що він не має повноважень для забезпечення необхідної адаптації через формулювання певного закону, деякі держави застосовують прискорену законодавчу процедуру.

У світлі викладеного вище існують такі можливі варіанти. Кожній державі-члену пропонується надавати інформацію щодо своєї практики та її розвитку, передусім шляхом повідомлення Генерального секретаря Ради Європи. Він, у свою чергу, періодично інформує всіх держав-членів про існуючі приклади позитивної практики.

Передовсім варто нагадати, що умовою ефективної перевірки насамперед є належне опублікування

і розповсюдження на національному рівні тексту Конвенції та відповідної практики Суду, зокрема за допомогою електронних засобів мовою (мовами) відповідної держави, а також розробка програм університетської освіти та професійної підготовки в галузі прав людини.

Крім того, для перевірки відповідності Конвенції використовується систематичний контроль за законопроектами, який зазвичай здійснюється на виконавчому та парламентському рівнях, але мають місце й консультації з незалежними органами.

На виконавчому рівні, як правило, перевірка на відповідність Конвенції та її протоколам розпочинається в міністерстві, яке виступило ініціатором законопроекту. Крім того, в деяких державах-членах особлива відповідальність за перевірку на відповідність покладається на певні міністерства чи департаменти, наприклад, на Канцелярію, Міністерство юстиції та/або Міністерство закордонних справ. Деякі держави-члени наділяють уповноважених осіб своїх урядів у Суді в Страсбурзі, окрім інших функцій, ще й функціями забезпечення відповідності положенням Конвенції національних законів. З огляду на це, уповноважені особи мають право подавати пропозиції про зміни до існуючого законодавства чи будь-яких нових законопроектів, що розглядаються.

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. В одній з держав-членів міністр, відповідальний за текст законопроекту, повинен засвідчити, що, на його/її думку, положення законопроекту сумісні з Конвенцією, або зазначити, що він/вона не має змоги зробити таку заяву, але, попри це, висловлює побажання, щоб парламент розглянув цей законопроект.

На парламентському рівні, окрім перевірки з боку виконавчих органів, вивчення також здійснюють юридичні відділи парламентів та/або різноманітні парламентські комітети.

З метою забезпечення відповідності стандартам у галузі прав людини держави-члени Європейського Союзу можуть проводити інші консультації на різних етапах законодавчого процесу. В деяких випадках такі консультації є обов'язковими. В інших випадках, передусім якщо законопроект вочевидь вплине на фундаментальні права, консультації зі спеціальними інституціями, наприклад, з Державною радою (Conseil d'Etat) у деяких державах-членах, є обов'язковими, як це встановлює закон. Якщо уряд не провів консультації, як того вимагалось, законопроект буде пов'язуватися з процедурними порушеннями. Якщо після консультацій уряд вирішить не дослухатися до отриманого висновку, він бере на себе всю відповідальність за політичні та юридичні наслідки такого рішення.

Часто також передбачаються обов'язкові та необов'язкові консультації з несудовими органами, які

діють у сфері прав людини. Зокрема, це можуть бути незалежні національні інституції з підтримки та захисту прав людини, омбудсмени або місцеві чи міжнародні неурядові організації, інститути або центри з прав людини, об'єднання адвокатів тощо.

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.

У сфері перевірки існуючих законів та адміністративної практики на відповідність стандартам у сфері прав людини у державах-членах Європейського Союзу застосовуються наступні процедури. Тим часом як від держав-членів не можна вимагати систематичної перевірки всіх існуючих законів, підзаконних актів та адміністративної практики, такий процес може бути необхідним у певних випадках, наприклад, з огляду на національний досвід застосування закону або підзаконного акта чи після нового рішення Суду проти іншої держави-члена. У випадку рішення Суду, що безпосередньо стосується держави, вона зобов'язана, на підставі статті 46, вжити необхідних заходів для його виконання.

На виконавчому рівні у деяких державах-членах міністерство, яке виступає ініціатором законопроекту, також відповідає за перевірку існуючих підзаконних актів та практики, а це потребує обізнаності в останніх

напрацюваннях у прецедентній практиці Суду. В інших державах-членах урядові структури звертають увагу незалежних органів, передусім судів, на певні напрацювання у прецедентній практиці. Цей аспект підкреслює важливість первинної освіти і підвищення кваліфікації стосовно конвенційної системи. Компетентні державні органи повинні забезпечити те, щоб відповідальні особи в місцевих та центральних органах влади брали до уваги Конвенцію та практику Суду для уникнення порушень.

На парламентському рівні запити про перевірку на відповідність можуть бути зроблені в рамках парламентських дебатів. На рівні судових установ перевірку можна також здійснювати в рамках судових проваджень, ініційованих особами з процесуальною правоздатністю або навіть державними органами, особами чи установами, що не мають прямого стосунку до справи (наприклад, в Конституційному суді).

Крім того, на додачу до інших функцій незалежні несудові установи і, особливо, національні інституції з підтримки та захисту прав людини, а також омбудсмени відіграють важливу роль у перевірці на прохання уряду або парламенту застосування законів і передусім Конвенції, яка є частиною національного законодавства. У деяких країнах ці установи, за певних обставин, можуть також розглядати окремі скарги та розпочинати розслідування з власної ініціативи. Вони докладають зусиль до усунення недоліків в чинному законодавстві і з цією метою можуть надсилати офіційні повідомлення до парламенту або уряду.

Аналізуючи досвід держав-членів Європейського Союзу у сфері забезпечення прав і свобод громадян, необхідно сказати, що, відповідно до первинного законодавства Європейського Союзу, існує певне коло питань, віднесених до спільної компетенції держав-членів. Ще у Договорі про заснування Європейської Спільноти, підписаному у Римі 21 березня 1957 року, зазначалося, що завданням Спільноти є, запроваджуючи спільний ринок, економічний та валютний союз, а також виконуючи спільні політики та діяльність, поширювати в межах усієї Спільноти гармонійний, збалансований і стабільний розвиток економічної діяльності, високий рівень зайнятості й соціального захисту, рівність жінок і чоловіків, стабільне та безінфляційне зростання, високий рівень конкурентоспроможності й конвергенції економічних показників, високий рівень захисту й поліпшення стану довкілля, підвищення рівня та якості життя, економічну й соціальну згуртованість та солідарність держав-членів. Згідно з положеннями ст. 3, для досягнення зазначених цілей діяльність Спільноти, як обумовлено в цьому Договорі та згідно з визначеними в ньому часовими межами, охоплює: заборону упровадження між державами-членами мита та кількісних обмежень на імпорт та експорт товарів і на всі заходи еквівалентної дії; спільну торгівельну політику; внутрішній ринок, що його характеристикою є скасування перешкод вільному пересуванню людей, товарів, послуг та капіталу між державами-членами; заходи щодо в'їзду та пересування осіб; спільну політику у сфері сільського господарства та рибальства;

спільну політику у сфері транспорту; систему, що забезпечує неспотворену конкуренцію на внутрішньому ринку; наближення законодавств держав-членів до рівня, що його потребує функціонування спільного ринку; сприяння координації політик зайнятості держав-членів з метою підвищити їхню ефективність через розроблення скоординованої стратегії зайнятості; політику в соціальній сфері, зокрема Європейський соціальний фонд; посилення економічної та соціальної згуртованості; політику у сфері довкілля; посилення конкурентоспроможності промисловості Спільноти; сприяння дослідженням та технічному розвитку; заохочення створювання та розвитку транс'європейських мереж; сприяння досягненню високого рівня охорони здоров'я; якості освіти й професійного навчання й сприяння розвитку культур держав-членів; політиці у сфері співпраці з розвитку; асоціацію із заморськими країнами та територіями з метою поширення торгівлі і спільному економічному та соціальному розвитку; посиленню захисту прав споживачів; заходи у сферах енергетики, цивільного захисту й туризму. Як можна побачити, питання прав людини і громадянина прямо не вказано у цьому переліку, однак зрозуміло, що багато із перелічених напрямів спільної політики безпосередньо їх стосуються. У ч. 2 ст. 77 Договору знайшов своє закріплення принцип додержання прав людини і громадянина. В ній вказано, що політиці Спільноти в цій сфері належить сприяти загальній меті розвитку й консолідації демократії, верховенства права, шанування прав людини та засадничих свобод.

У Договорі про Європейський Союз, підписаному у Маастрихті 7 лютого 1992 року, у ст. 6 засадничими принципами Союзу визнано спільні принципи всіх держав-членів – свободу, демократію, шанування прав людини та засадничих свобод, верховенство права. У цій статті також визначено, що Європейський Союз шанує засадничі права, гарантовані Європейською Конвенцією про захист прав людини та засадничих свобод, підписаною 4 листопада 1950 року в Римі, і які випливають із конституційних традицій, спільних для держав-членів, і трактує їх як загальні принципи права Спільноти.

Необхідно також сказати, що у Європейській соціальній хартії, яка була відкрита для підписання у Турині 18 жовтня 1961 року, і Протоколах до неї держави-члени Ради Європи домовились забезпечити для свого населення визначені у цих документах соціальні права з метою підвищення його життєвого рівня та соціального добробуту. 7 грудня 2000 року Європарламент, Рада ЄС та Європейська комісія проголосили Хартію як політичну декларацію. Положення, зафіксовані у Хартії, набули юридично обов'язкового характеру для суб'єктів права ЄС після набрання чинності новою редакцією Договору про ЄС (Лісабонський договір 2007 року). Так, згідно з ч. 1 ст. 6 цього договору, «співтовариство визначає права, свободи та принципи, викладені у Хартії, як такі, що мають однакову юридичну силу з Договорами (Договір про Європейський Союз, Договір про заснування Європейського Співтовариства)¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Романенко О.І., Кравцова К.М. Стандарти економічних та соціальних прав людини у Європейському Союзі та Раді Європи: взаємозв'язок і співвідношення.

Загалом Хартія є новаторським політико-правовим актом, побудованим без врахування традиційного поділу прав на політичні та соціально-економічні, на права різних поколінь. За основу класифікації у ній взято не предмет суб'єктивного права, а цінності, на захист яких вона спрямована: людська гідність, свобода, рівність, солідарність. Конкретні права людини, які закріплюються Хартією, згруповані відповідно саме до цих критеріїв.

14 вересня 2006 року 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 року (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 року)).

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 року.

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.

У зв'язку з ратифікацією Європейської соціальної хартії (переглянутої) постають питання про: необхідність ефективної підготовки Україною доповідей щодо виконання положень Хартії, до яких Україна приєдналася; подальше вдосконалення національного законодавства відносно статей та пунктів Хартії, до яких Україна не приєдналася при ратифікації, з метою ратифікації Хартії в повному обсязі.

Європейською соціальною хартією (переглянутою) передбачено створення контрольного механізму для спостереження за дотриманням державами зобов'язань, які вони взяли на себе при ратифікації. У своїй основі цей механізм спирається на процедуру розгляду національних доповідей відповідно до міжнародної правової практики.

Що стосується подальшого вдосконалення національного законодавства відносно статей та пунктів Хартії, до яких Україна не приєдналася при ратифікації, то робота з цього питання вже розпочата. Зокрема, 16 березня 2007 року Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів», який закладає основу для приєднання України до статті 19 Хартії щодо прав трудящих-мігрантів і членів їх сімей на захист і допомогу.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2007 року № 237-р було затверджено план заходів щодо виконання положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) на 2007–2010 роки, яким передбачено підготовку Україною національних

доповідей з виконання положень Хартії, до яких Україна приєдналася при її ратифікації, та подальше вдосконалення національного законодавства відносно статей та пунктів Хартії, до яких Україна при ратифікації не приєдналася.

Серед правових актів Європейського Союзу, спрямованих на підвищення рівня захисту прав людини і громадянина, необхідно назвати Рішення Ради (2000/750/ЄС) від 27 листопада 2000 року, що встановлює програму дій Співтовариства з боротьби проти дискримінації (2001–2006). Як зазначається у цьому документі, Європейський Союз ґрунтується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод, дотриманні букви закону і принципів, які є спільними для всіх держав-членів. Відповідно до частини 2 статті 6 Договору про Європейський Союз, Союз поважає основні права, які гарантуються Європейською конвенцією із захисту прав людини і основних свобод, і які походять зі спільних конституційних традицій для держав-членів, як загальні принципи законодавства Співтовариства. При цьому Європейський Парламент постійно спонукав Європейський Союз розвивати та зміцнювати політику в сфері застосування рівного підходу та рівних можливостей у всіх формах дискримінації.

У Рішенні Ради (2000/750/ЄС) підкреслюється, що різні форми дискримінації не можна класифікувати: всі вони є неприйнятними. Ця програма має намір здійснювати обмін досвідом держав-членів та розробити новий підхід та політику боротьби з дискримінацією, включаючи багаторазову дискримінацію. Це Рішення

може допомогти впровадити комплексну стратегію боротьби з усіма формами дискримінації, яка може мати різні ознаки, та паралельно розробити стратегію.

Ця програма спрямована на боротьбу з усіма формами дискримінації, окрім дискримінації за статевою ознакою, яку регулюють конкретні акти Співтовариства. Різні форми дискримінації мають подібні риси, і стосовно них застосовуються однакові методи боротьби. Досвід, отриманий впродовж багатьох років, в боротьбі з різними формами дискримінації, включаючи дискримінацію за статевою ознакою, можна використовувати для боротьби з іншими новими формами дискримінації. Проте слід зазначити про особливі риси різних форм дискримінації. Таким чином слід враховувати особливі потреби незащитаних людей, з точки зору доступу до діяльності та результатів.

Доступ до програм повинен бути відкритим для всіх державних та приватних органів та установ, які беруть участь у боротьбі з дискримінацією. Таким чином, слід враховувати досвід та можливості як місцевих, так і національних неурядових організацій.

Багато неурядових організацій на європейському рівні мають досвід та навички у боротьбі з дискримінацією, а також виступають на рівні Європейського Союзу як адвокати людей, що зазнали дискримінації. Таким чином, вони можуть зробити значний внесок у напрямі кращого розуміння різних форм та впливу дискримінації й гарантувати, що структура, впровадження та результати програми враховуватимуть досвід людей, які зазнали дискримінації. В минулому Співтовариство

надало фонди різним організаціям, які працюють в сфері боротьби з дискримінацією. Фінансування діючих неурядових організацій може бути цінним внеском у боротьбу з дискримінацією.

Заходи, необхідні для впровадження цього Рішення, були ухвалені відповідно до Рішення Ради 1999/468/ЄС від 28 червня 1999 року, що встановлює процедуру застосування функцій із впровадження, якими наділена Комісія.

Для посилення значимості дій Співтовариства необхідно, щоб Комісія за співпраці з державами-членами гарантувала на всіх рівнях відповідність та доповнюваність дій, які впроваджуються в рамках цього Рішення, та інших відповідних стратегій, інструментів та дій Співтовариства, а особливо дій в сфері освіти та навчання та створення рівних можливостей між чоловіками та жінками в рамках Європейського соціального фонду, а також тих, що сприяють розвитку соціального сектору. Слід також гарантувати відповідність та доповнюваність відповідних дій Європейського моніторингового центру з питань расизму та ксенофобії.

Угода про Європейську економічну зону (Угода ЕЕА) передбачає більш широкую співпрацю в соціальній сфері між Європейським Співтовариством та його державами-членами, з одного боку, та країнами-учасницями Європейської асоціації вільної торгівлі, які беруть участь в Європейській економічній зоні (ЕФТА/ЕЕА), з іншого боку. Тому зазначена Програма є відкритою для участі в ній країн-кандидатів з Центральної та Східної Європи, відповідно до умов, передбачених

Європейськими угодами в додаткових протоколах та в рішеннях відповідних Рад Асоціації, Кіпру, Мальту та Туреччини, діяльність яких має фінансуватися з додаткових асигнувань, відповідно до процедур, узгоджених з цими країнами.

Для успішного впровадження будь-якої дії Співтовариства необхідно проводити моніторинг та оцінку результатів, досягнення яких передбачено цілями програми.

Згідно з принципом пріоритетності нижчої ланки в прийнятті рішень, про який зазначається в статті 5 Договору, завдання запропонованої дії щодо внеску Співтовариства у боротьбу з дискримінацією не можуть бути в повній мірі виконані державами-членами, тому що з-поміж іншого потрібно досягти багатостороннього партнерства, транснаціонального обміну інформацією та розповсюдження на території всього Співтовариства практики та досвіду. Згідно з принципом пропорційності, про який зазначається в статті 5, це Рішення не перевищує межі того, що потрібно вжити для виконання цих завдань.

Рішення Ради (2000/750/ЄС) засновує програму дій Співтовариства, далі називається «програма» для підтримки заходів з боротьби з прямою або опосередкованою дискримінацією за расовою, етнічною, релігійною ознаками, за ознакою віросповідання, непрацездатності, віковими або статевими ознаками на період з 1 січня 2001 року до 31 грудня 2006 року.

В межах повноваження Співтовариства ця програма підтримує та сприяє впровадженню зусиль на рівні

Співтовариства та в державах-членах, спрямованих на підтримку заходів із запобігання та боротьби з дискримінацією за одним або більше ознаками, враховуючи, якщо необхідно, майбутні законодавчі зміни.

Програма спрямована на досягнення таких цілей:

- підвищити рівень розуміння питань щодо дискримінації шляхом підвищення обізнаності про це явище і шляхом оцінки ефективності виконання певних стратегій та застосування певної практики;
- розвивати можливості з попередження та ефективної нейтралізації фактів дискримінації, зокрема шляхом посилення засобів організації дій та шляхом підтримки обміну інформацією та практикою, а також запровадження роботи в мережах на рівні Європейського Співтовариства та враховуючи особливості різних форм дискримінації;
- сприяти й розповсюджувати цінності та практику, що лежать в основі боротьби з дискримінацією, включаючи проведення кампаній з підвищення поінформованості.

Для досягнення вказаних цілей, зазначених в статті 2 Рішення, можна вживати наступні заходи в рамках транснаціональної структури:

- аналіз факторів, пов'язаних з дискримінацією, включаючи навчання та розвиток якісних та кількісних показників та критеріїв, згідно з національним законодавством та практикою, та оцінка законодавства й практики проти дискримінації з огляду на аналіз її ефективності, впливу та розповсюдження результатів;
- транснаціональна співпраця та сприяння розвитку співпраці в мережах на рівні Європейського

Співтовариства між партнерами, які беруть участь в запобіганні та боротьбі з дискримінацією, включаючи неурядові організації;

- підвищення рівня поінформованості, зокрема про простір боротьби з дискримінацією на рівні Європейського Співтовариства, та опублікування результатів реалізації програми, зокрема через інформативні повідомлення, публікації, інформаційні кампанії та заходи.

У межах впровадження програми та співпраці з державами-членами Комісія зобов'язується:

- забезпечити виконання дій Співтовариства, охоплених цією програмою, відповідно до Додатку до вказаного Рішення;
- проводити регулярний обмін інформацією з представниками неурядових організацій та соціальними партнерами на рівні Європейського Союзу щодо структури, впровадження та результатів програми та відповідних орієнтирів стратегії. З цією метою Співтовариство готує інформацію, доступну для неурядових організацій та партнерів з соціального сектору. Комісія зобов'язується інформувати комітет, створений статтею 6, про обмін інформацією.

Комісія при співпраці з державами-членами зобов'язується вживати необхідних кроків для:

- сприяння залученню до програми усіх зацікавлених сторін, включаючи неурядові організації усіх масштабів;
- сприяння активному партнерству та діалогу між усіма партнерами, залученими до програми, між іншим, для сприяння розвитку інтегрованого

та узгодженого підходу до боротьби з дискримінацією;

- гарантування розповсюдження результатів дій, вжитих в рамках структури програми;
- надання доступної інформації та відповідної відкритості щодо результатів, вжитих в рамках програми дій.

Заходи, необхідні для впровадження цього Рішення, передбачають ухвалення загальних настанов щодо впровадження програми; затвердження щорічного плану роботи для виконання дій в рамках програми, включаючи можливість адаптування та включення додаткових тем до програми; наявність фінансової підтримки, яка надається Співтовариством; щорічний бюджет та розподілення коштів на реалізацію різних дій в рамках програми; порядок відбору дій та організацій, які отримуватимуть підтримку Співтовариства, та проект дій та організацій, представлений Комісією, які можуть отримувати таку підтримку; а також критерій моніторингу та оцінки програми, і, зокрема, її економічної ефективності, та порядок розповсюдження та передачі результатів.

Комісія, співпрацюючи з державами-членами, зобов'язується забезпечувати загальну відповідність іншим стратегіям, інструментам та діям Союзу та Співтовариства, зокрема шляхом встановлення відповідних механізмів для узгодження діяльності програми з відповідними діями щодо дослідження, зайнятості, рівності між чоловіками та жінками, соціальних питань, культури, освіти, навчання та політики серед

молоді та в сфері зовнішніх відносин Співтовариства. Комісія та держави-члени забезпечують відповідність та взаємодоповнюваність заходів, що вживаються в рамках програми, вжиття інших відповідних дій Союзу та Співтовариства, зокрема в рамках структурних фондів та Ініціативи Співтовариства щодо рівності. Держави-члени докладають усіх можливих зусиль для забезпечення відповідності та взаємодоповнюваності між діяльністю в рамках програми та тих дій, що виконуються на національному, регіональному та місцевому рівнях.

Програма є відкритою до участі:

- країн EFTA/EEA відповідно до умов, створених в рамках Угоди EEA;
- країн-кандидатів з Центральної та Східної Європи (ССЄЕ) відповідно до умов, створених в Європейських угодах, їх додаткових протоколах та рішеннях відповідних Рад Асоціації;
- Кіпру, Мальти та Туреччини, діяльність яких фінансуються додатковими асигнуваннями, відповідно до процедур, погоджених з цими країнами.

Розмір фінансування для впровадження програми впродовж періоду з 2001 року по 2006 рік було встановлено у розмірі 98,4 млн євро.

Комісія регулярно перевіряє виконання програми при співпраці з державами-членами. Оцінку програми Комісія проводить з допомогою незалежних експертів. В ході цієї оцінки оцінюється відповідність, ефективність та економічна ефективність дій, що впроваджуються для досягнення цілей Програми. Під час цієї оцінки перевіряється також вплив програми в цілому.

В ході оцінки перевіряється також взаємодоповнюваність дій в рамках програми та тих дій, що виконуються в рамках відповідних стратегій, інструментів та дій Співтовариства.

Сфера дії Програми передбачає, що вона може здійснюватися в наступних сферах, в рамках повноважень, передбачених Договором про Співтовариство:

- недискримінація в середині державних адміністрацій та з боку державних адміністрацій;
- недискримінація в ЗМІ та з боку ЗМІ;
- рівність у процесі ухвалення політичних, економічних та соціальних рішень;
- рівний доступ до товарів та послуг, які є доступними для громадськості, включаючи адміністративні послуги;
- ефективний моніторинг фактів дискримінації, включаючи багаторазову дискримінацію;
- ефективне розповсюдження інформації про права на рівний підхід та недискримінацію;
- активізація стратегій та практик, спрямованих на боротьбу з дискримінацією.

При виконанні програми Комісія може для взаємної вигоди Комісії та бенефіціарів, звертатися за технічною або адміністративною допомогою в процесі ідентифікації, підготовки, управління, моніторингу, аудиту та контролювання програми або проектів.

Комісія може також проводити навчання, організувати зустрічі експертів, проводити інформаційні кампанії та здійснювати публікації, які безпосередньо пов'язані із завданнями цієї програми.

У рамках умов та домовленостей, визначених в цьому Додатку, доступ до цієї програми має бути відкритим для державних та приватних органів та установ, які займаються боротьбою з дискримінацією, зокрема: держав-членів; місцевих та регіональних органів; органів, які займаються дотриманням принципу рівного підходу; соціальних партнерів; неурядових організацій; університетів та дослідницьких інститутів; національних відомств з питань статистики; ЗМІ.

Дії, передбачені Програмою, включають три напрямки, які мають назву ліній. Лінія 1 – аналіз та оцінка – передбачає підтримку таких заходів:

- 1) розвиток та розповсюдження порівняльних статистичних даних про масштаб дискримінації в Співтоваристві відповідно до національного законодавства та практики;
- 2) розвиток та розповсюдження методології та показників для оцінки ефективності проведення політики та вжиття практики з боротьби з дискримінацією (визначення критеріїв) відповідно до національного законодавства та практики;
- 3) аналіз, шляхом підготовки щорічних звітів, законодавства та практики щодо боротьби з дискримінацією, з огляду на оцінку його ефективності та розповсюдження отриманого досвіду;
- 4) тематичні дослідження в рамках пріоритетних тем, порівнюючи різні підходи, які застосовуються для боротьби з дискримінацією за різними ознаками.

При реалізації цієї Лінії Комісія, зокрема, має забезпечити відповідність та взаємодоповнюваність дій з діями Європейського моніторингового центру з питань расизму та ксенофобії, рамкової програми Співтовариства з дослідницького, технологічного розвитку та демонстраційної діяльності, а також програми Співтовариства щодо статистики.

Лінія 2 – розвиток можливостей – передбачає підтримку таких заходів для покращання можливостей та ефективності всіх, хто займається боротьбою з дискримінацією у сфері, яку охоплює ця програма:

- 1) міжнаціональний обмін досвідом, із залученням низки діячів з принаймні трьох держав-членів, який складається з передачі інформації, набутого досвіду та практики. До діяльності може належати порівняння ефективності процесів, методів та інструментів, пов'язаних з обраними темами, взаємною передачею та застосуванням гарної практики, обміну співробітниками, спільною розробкою продуктів, процесів, стратегії та методології, адаптація різних методів, інструментів та процесів і спільне розповсюдження результатів, матеріалів та подій. Процес відбору заявок на фінансування в рамках програми враховує різноманітну природу дискримінації;
- 2) фінансування відповідних неурядових організацій на рівні Європейського Союзу, які мають досвід боротьби з дискримінацією та діють як захисні організації людей, які зазнали дискримінації, для сприяння розвитку інтегрованого та узгодженого підходу до боротьби з дискримінацією.

Фінансування здійснюється на рівні 90 % від витрат, необхідних для підтримки.

Процедура відбору таких організацій може враховувати неоднорідний характер груп, які зазнають дискримінації.

Лінія 3 – підвищення рівня поінформованості – передбачає здійснення наступних заходів:

- 1) організація конференцій, семінарів та заходів на рівні Європейського Союзу;
- 2) організація семінарів державами-членами на підтримку впровадження в дію законодавства Співтовариства в сфері недискримінації та розвиток Європейського виміру щодо заходів, вжиття яких організовується на національному рівні;
- 3) організація кампаній в ЗМІ в державах-членах Європейського Союзу та заходів на підтримку транснаціонального обміну інформацією, а також визначення і розповсюдження досвіду, включаючи нагородження за успішні дії в рамках реалізації Лінії 2, для посилення результативності в боротьбі з дискримінацією;
- 4) опублікування матеріалів для розповсюдження результатів програми, включаючи створення Інтернет-сайту, форуму для обміну ідеями та бази даних можливих партнерів для транснаціонального обміну інформацією.

3.2. Інституційна складова захисту прав людини у публічному управлінні

Визначальне місце у європейській системі захисту прав людини займає Європейський суд з прав людини. Він складається з такого числа суддів, що дорівнює числу держав-членів Ради Європи. Судді обираються на дев'ятирічний термін Парламентською Асамблеєю зі списків, що нараховують по три кандидати, що представляються державами. Протягом терміну своїх повноважень вони не повинні обіймати посад, несумісних з незалежністю, неупередженістю і вимогами цієї посади.

Якщо справу передає в Суд сам подавець скарги відповідно до Протоколу 9, то група в складі трьох суддів, включаючи суддю, обраного від зацікавленої держави, може прийняти одноголосне рішення про те, що справа не буде розглядатися Судом; у цьому випадку рішення в справі приймає Комітет міністрів. Заявник і його адвокат можуть брати участь у розгляді, проведеному Судом, і представляти пам'ятні записки й усні аргументи в ході слухань. Усі витрати Європейського суду, згідно зі ст. 58, покладаються на Раду Європи.

Після слухань судді за закритими дверима вирішують більшістю голосів, чи мало місце порушення Конвенції. Якщо порушення виявлене, то Суд може також надати справедливе відшкодування потерпілій стороні, включаючи компенсацію за моральний і матеріальний збиток і відшкодування витрат, покладено на Комітет міністрів Ради Європи.

Упевнившись у тому, що зацікавлена держава вжила заходів до задоволення позову, що можуть містити в собі виплату компенсації чи зміну внутрішньодержавного права, Комітет міністрів приймає резолюцію про припинення справи.

Нагляд Комітету міністрів за здійсненням рішень Суду входять до числа головних позитивних відмінностей, що пояснюють ефективність Європейської конвенції про права людини.

Але вплив Конвенції не обмежується контролем за виконанням рішень Суду, а також рішень Комітету міністрів про наявність порушень. Як уже зазначалося, передбачена Конвенцією процедура дружнього врегулювання також приносить значні результати. Так, до справи «Гіама проти Бельгії» (Заява № 7612/76, Доповідь Комісії від 17 липня 1980 року) з метою врегулювання конфлікту було залучено 10 держав та 6 міжнародних організацій та національних організацій, які потерпілий та його адвокат навряд чи змогли б залучити без допомоги та впливу Комісії.

Узагалі національні суди в державах-учасниках Конвенції все частіше звертаються до страсбурзького прецедентного права, приймаючи рішення з питань прав людини, і застосовують стандарти і принципи, розроблені Судом.

У практиці Європейського суду широко застосовуються прецеденти. Більш того, розгляд аналогічної справи в минулому є підставою для визнання позову неприйнятним. При аргументації своєї позиції Суд часто посилається на свої колишні рішення.

Окремі труднощі виникають через те, що рішення Суду не носять юридично обов'язкового характеру для держав, що визнали його юрисдикцію. Це й зрозуміло: кожна держава є самостійним носієм свого суверенітету, і ніхто не може змусити її слідувати розпорядженням Суду. Як наслідок, Суд повинний розрахувати, наскільки принциповою є позиція держави, і не занадто сильно тиснути на неї, інакше рішення просто не буде виконано (наприклад, у справі про ірландську виборчу систему).

У цілому можна сказати, що рішення Суду повільно, але впевнено стають частиною національного права європейських держав.

Аналізуючи функціонування європейської системи із захисту прав людини і громадянина, необхідно також зупинитися на особливостях правового статусу Комісара з прав людини.

Комісар з прав людини є незалежною інстанцією в рамках Ради Європи, якому доручено сприяти інформуванню та додержанню стандартів щодо прав людини в 47 державах-членах Ради Європи.

Ініціативи щодо створення інституту були прийняті Радою Європи на Другому Саміті в Страсбурзі 10–11 жовтня 1997 року. 7 травня 1999 року Комітет міністрів ухвалив резолюцію, якою заснував посаду комісара і визначив його повноваження. Перший комісар, Альваро Хіль Роблес, обіймав цю посаду з 15 жовтня 1999 року по 31 березня 2006 року, після чого його змінив Томас Хаммарберг.

Основні повноваження комісара з прав людини викладені у Резолюції (99)50 про Комісара Ради Європи

з прав людини. Відповідно до цієї Резолюції, комісар повинен:

- сприяти ефективному дотриманню прав людини, а також надавати державам-членам сприяння у здійсненні Радою Європи стандартів у сфері прав людини;
- сприяти освіті та підвищенню обізнаності громадськості у сфері прав людини в державах-членах, що входять до Ради Європи;
- визначити можливі недоліки в законодавстві та практиці його застосування у сфері прав людини;
- сприяти діяльності національних інститутів омбудсмена та інших структур з прав людини, а також надавати рекомендації та інформацію, що стосуються захисту прав людини в усьому регіоні.

Діяльність Комісара з прав людини, таким чином, зосереджена на стимулюванні реформ для досягнення відчутного поліпшення в галузі додержання та захисту прав людини. Оскільки Комісар не належить до кола судових органів, комісаріат у справах не може діяти за індивідуальними скаргами, але комісар може робити висновки і вживати інших заходів на основі достовірної інформації про порушення прав людини окремими особами.

Комісар співпрацює із широким колом міжнародних та національних інститутів, а також організаціями, які здійснюють моніторинг прав людини. Його головними міжурядовими партнерами в цій сфері є Організація Об'єднаних Націй та її спеціалізовані відділення,

ОБСЄ, громадські організації правозахисної спрямованості, університети та аналітичні центри, що спеціалізуються на означених питаннях.

Комісар прагне брати участь у постійному діалозі з Радою Європи держав-членів і проводить офіційні поїздки для всеосяжної оцінки ситуації з правами людини. Такі місії зазвичай включають у себе зустрічі з вищими представниками уряду, парламенту, судової системи, а також провідними членами неурядових організацій, що спеціалізуються на захисті прав людини, та іншими представниками інститутів громадянського суспільства. Комісар здійснює аналіз додержання стандартів у сфері прав людини і надає докладні рекомендації щодо можливих шляхів поліпшення існуючої ситуації. Доповіді регулярно публікуються і поширюються засобами масової інформації, неурядовими організаціями, іншими суб'єктами відносин у вказаній сфері.

Через кілька років після офіційного візиту до країни комісар або його Управління здійснює наступний візит для оцінки прогресу, досягнутого у виконанні наданих рекомендацій. Комісар згодом висвітлює результати повторної перевірки у спеціальній доповіді, яка також є відкритою для громадськості. Крім того, Комісар здійснює поїздки по країнах і регіонах, з тим, щоб зміцнити відносини з владою і вивчити одне або кілька проблемних питань, без складання за результатами поїздки спеціальних доповідей.

Комісару з прав людини також доручено надавати рекомендації та інформацію про захист прав людини та запобігання порушенням прав людини. Коли комісар

вважає це за доцільне, його Управління дає рекомендації щодо конкретних питань у сфері захисту прав людини в одній або декількох державах-членах. Крім того, на прохання національних органів або за власною ініціативою Комісар може також надавати висновки щодо проектів законів і конкретної правозастосовної практики.

Комісар також уповноважений сприяти обізнаності щодо прав людини в Раді Європі. З цією метою Управління комісара виступає одним з організаторів семінарів та інших заходів з різних питань додержання та захисту прав людини і підтримує постійний діалог з урядами, організаціями громадянського суспільства та освітніми установами з метою підвищення обізнаності громадськості держав-членів Ради Європи в означеній галузі.

Комісар тісно співпрацює з національними омбудсменами, національними правозахисними установами та іншими структурами, на яких покладено функції щодо захисту прав людини. Комісар також підтримує тісні робочі відносини з омбудсменом Європейського Союзу, організовує круглі столи з омбудсменами і національними інститутами з прав людини держав-членів Ради Європи. У країнах, де вони не існують або не повністю розроблені, комісар сприяє їх створенню та ефективному функціонуванню.

Серед органів Європейського Союзу, які спеціалізуються на захисті прав людини, необхідно також назвати Агенство Європейського Союзу з основних прав (European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)),

яке було засноване у Відні на підставі Регламенту Ради (ЄС) № 168/2007 від 15 лютого 2007 року¹⁰⁶.

Повага до прав людини і основних свобод належить до спільних цінностей, які поділяють усі держави-члени Європейського Союзу. Відповідно до статті 6 Договору про Європейський Союз, «Союз поважає основні права, гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод, підписаної в Римі 4 листопада 1950 року, оскільки вони впливають із загальних конституційних традицій держав-членів, в якості загальних принципів права Співтовариства».

Метою агентства є надання відповідним установам та органам Співтовариства та його держав-членів допомоги та експертних послуг щодо основних прав при здійсненні права спільноти, і надання їм підтримки у вживанні заходів та розробки відповідних напрямів діяльності.

Агентство має такі основні завдання:

- збір, аналіз і поширення об'єктивної, надійної та співставної інформації, пов'язаної з положенням щодо додержання основних прав людини в ЄС;
- розробка порівнянності та надійності даних за допомогою нових методів і стандартів;
- проведення та / або заохочення досліджень й розробок в сфері основних прав людини;
- розробка й публікація фактів та висновків з конкретних тем, за своєю власною ініціативою або

¹⁰⁶ Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights. OJ L 53, 22.2.2007, p. 1–14.

на прохання Європейського парламенту, Ради або Комісії;

- сприяння діалогу з громадянським суспільством з метою підвищення обізнаності громадськості щодо основних прав людини.

Агентство, однак, не уповноважено розглядати скарги окремих осіб або здійснювати нормативні повноваження з прийняття рішень.

Тематичні напрями роботи Агентства були визначені на п'ять років багаторічним Робочим планом (Постанова (2008/203/ЄС), ухвалена Радою після консультацій з Європейським парламентом). Пріоритетні напрями діяльності Агенства – боротьба проти расизму, ксенофобії і пов'язаної з ними нетерпимості.

Агентство тісно співпрацює з іншими установами та органами, що працюють на національному та європейському рівні, розвивається плідна співпраця з Радою Європи і з громадянським суспільством, наприклад, шляхом створення основних прав платформи.

Органами Агентства є:

- директор, який відповідає за повсякденне управління Агентством, за призначення його співробітників, а також підготовку та реалізацію щорічної програми роботи;
- правління, яке несе відповідальність за забезпечення ефективного та раціонального управління Агентством, складає проект бюджету і програми роботи, а також моніторинг їх подальшої реалізації;
- виконавча рада, яка надає допомогу Правлінню;
- науковий комітет, який несе відповідальність за забезпечення якості наукової роботи Агентства.

Агенство Європейського Союзу з основних прав охоплює ЄС і його 27 держав-членів. Крім того, країни-кандидати можуть брати участь в роботі Агентства в якості спостерігачів (Туреччина, Хорватія, колишня Югославська Республіка Македонія). Рада може також запропонувати країнам, які дійшли висновку про асоціацію з ЄС, участь у діяльності Агенства. Агенство Європейського Союзу з основних прав стало правонаступником колишнього Європейського центру моніторингу з питань расизму і ксенофобії, що був створений на підставі постанови Ради (ЄС) № 1035/97 від 2 червня 1997 року.

Європейський центр моніторингу з питань расизму і ксенофобії здійснював свою діяльність з 1997 по 2007 рік, надаючи Співтовариству та його державам-членам об'єктивну, надійну та достовірну інформацію з проблем расизму, ксенофобії та антисемітизму в країнах ЄС. Мета його діяльності полягала в наданні допомоги ЄС та його державам-членам у вжитті заходів або визначенні напрямів дій по боротьбі проти расизму і ксенофобії. Центр вивчав ступінь і розвиток проявів расизму та ксенофобії, а також здійснював аналіз їх причин, наслідків та умов. Це було досягнуто головним чином за рахунок функціонування європейської інформаційної мережі з питань расизму і ксенофобії (RAXEN), в якій здійснювався збір відповідної інформації на національному рівні. Центром було розроблено стратегії по боротьбі проти расизму і ксенофобії, а також здійснювалося виявлення і поширення прикладів позитивної практики у вирішенні цих ключових питань.

3.3. Адміністративна юстиція та захист прав людини у публічному управлінні

Як вже вказувалося на початку підрозділу, держави-члени Європейського Союзу мають і свою окрему компетенцію з питань, не віднесених до компетенції Європейського Союзу. До такої сфери належить у тому числі адміністративна юстиція, висвітлення особливостей якої найбільш доречно було б на прикладі Французької Республіки.

Виникнення та становлення інституту французької адміністративної юстиції відбувалося в епоху, «коли на зміну феодальному (поліцейському) порядку прийшов порядок буржуазної правової держави з її представницькою системою і теорією поділу влади»¹⁰⁷. Саме принцип поділу влади став теоретичним фундаментом для виникнення першої в світі моделі адміністративної юстиції – французької¹⁰⁸.

За теорією поділу влади, виникнення у Франції адміністративної юстиції розглядалося як наслідок відокремлення адміністративної влади від судової й невтручання загальних судів у сферу діяльності органів управління .

Сутність французької моделі адміністративної юстиції полягає в тому, що оскільки адміністративний орган

¹⁰⁷ Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

¹⁰⁸ Якуба О.М. О судебном обжаловании решений по делам, возникающим из административно-правовых отношений. *Советское государство и право*. 1981. № 2. С. 43.

є особливим суб'єктом права, який вступає, відповідно до свого призначення, в особливі правовідносини (адміністративні), то оцінювати дії адміністративних органів повинні не суди загальної юрисдикції, а спеціально створена в межах самої адміністрації система органів адміністративної юстиції. За основу приймається особливість суб'єктів, тобто участь у правовідносинах адміністрації зі спеціальними правами та обов'язками.

За Конституцією Франції 1791 р. (ст. 5), загальні суди були позбавленні повноважень щодо вирішення адміністративних спорів, і судова система була поділена на дві самостійні гілки: загальну, яка очолювалася Касаційним судом, і адміністративну, очолювану Державною радою. При цьому друга гілка входила до системи органів виконавчої влади. «Так було покладено початок інституту адміністративної юстиції (суд для чиновників), коли судять правопорушників – чиновників держави, держателів і носіїв чималих владних повноважень»¹⁰⁹.

«Сучасна адміністративна юстиція, – відзначив Г. Бребан, – таким чином, була створена як наслідок недовіри революціонерів до судової влади і необхідності за будь-яку ціну забезпечити юрисдикційний контроль над апаратом управління»¹¹⁰.

Наведена цитата, як слушно зазначає В.Б. Авер'янов, вказує на цільовий пріоритет французької адміністративної юстиції – контроль за законністю діяльності

¹⁰⁹ Графский В.Г. Всеобщая история права й государства. Москва, 2000. С. 480–481.

¹¹⁰ Бребан Г. Французское административное право. Москва, 1988. С. 362.

апарату управління, але такий контроль розглядається в аспекті захисту прав громадянина – це і є метою адміністративно-юстиційного контролю у Франції¹¹¹. При цьому контроль, який здійснюється за допомогою адміністративної юстиції, ініціюється громадянином і «досягається переважно шляхом оскарження перевищення влади»¹¹².

Як стверджується в літературі, саме контрольний механізм у сфері публічної влади здатний забезпечити «недопущення тиранії держави над особистістю»¹¹³ і належний захист її прав і свобод у відносинах із представниками державно-владних інтересів.

Слід сказати, що адміністративна юстиція пов'язується з гарантіями публічних прав громадян (право на судовий захист і право на оскарження дій та бездіяльності органів виконавчої влади) і, на відміну від «загальноцивільної юстиції, яка застосовує приватне право», спирається на матеріальні та процесуальні норми адміністративного права як галузі публічного права. Більше того, на думку французьких учених, автономний статус адміністративної юстиції «сприяв виділенню адміністративного права... в самостійну галузь...»¹¹⁴.

¹¹¹ Шишкін В.І. Судові системи країн світу : навч. посіб. : у 3-х кн. Кн. 2. Київ, 2001. С. 136.

¹¹² Ведель Ж. Административное право Франции. Москва, 1973. С. 207.

¹¹³ Боботов С.В. Правосудие во Франции. Москва, 1994. С. 112.

¹¹⁴ Бержель Ж.-Л. Общая теория права / под общ. ред. В.И. Даниленко ; пер. с фр. Москва, 2000. С. 449–550.

Поділ права на публічне й приватне започаткували римські юристи, які вказували, що перше відноситься до «становища римської держави», а друге – «до прав і вигоди окремих осіб»¹¹⁵. Подібне розмежування вказує на можливість виникнення ситуації, коли реалізація державних інтересів вступить у протиріччя з намаганням громадянина реалізувати не тільки свій інтерес, а й законодавчо встановлені права та свободи.

Основна маса публічно-правових норм справді охороняє державні інтереси, регулює організаційну, функціональну та компетенційну сторони реалізації державно-владних повноважень, але є й відповідний нормативний масив, що надає громадянам правову можливість захищатися від протиправних дій чи бездіяльності органів, які мають вказані повноваження, і їх посадових осіб, а також гарантує право громадян вимагати від держави такого захисту.

Тобто завдяки наявності у громадянина публічних прав на судовий захист та оскарження він може вступати у правові відносини з державою з приводу захисту всіх інших прав. Однією з юридичних гарантій у таких випадках виступає адміністративна юстиція¹¹⁶.

Таким чином, французька система адміністративної юстиції в аспекті забезпечення прав громадян у сфері публічного управління базується на двох основних

¹¹⁵ Кучерена А.Г. Административная юстиция. *Юрист*. 1998. № 9. С. 50.

¹¹⁶ Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : навч. посіб. Київ : Факт, 2003. 384 с.

правах: праві на судовий захист та праві на оскарження, які нерозривно пов'язані одне з одним. При цьому громадяни, будучи суб'єктами правовідносин, які виникають у сфері публічного управління, завдяки адміністративній юстиції реалізують своє публічне право на захист в судовому порядку, шляхом оскарження неправомірних дій (бездіяльності) органів, які є носіями управлінських повноважень. З цієї позиції, як слушно зауважує В.Б. Авер'янов, ми можемо говорити про адміністративну юстицію як форму судового захисту, різновид правосуддя, яке в літературі отримало статус «вищої юридичної гарантії прав і свобод громадян».

Залишаючи за державами-членами право самостійно визначати межі та процедуру контролю за адміністративними актами, Рада Європи прагне виробити певні загальні стандарти адміністративного процесу з метою забезпечення захисту прав людини у відносинах з адміністративною владою. Закріплені в Конвенції загальні стандарти судового процесу конкретизуються в резолюціях та рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи щодо вдосконалення законодавства держав-членів у сфері судового адміністративного процесу.

7–8 жовтня 2002 року Радою Європи була організована Перша Конференція Голів Вищих Адміністративних судів Європи під назвою «Можливість та сфера судового контролю над адміністративними рішеннями». Результатом Конференції стало прийняття її учасниками висновків, в яких вони виказали підтримку розпочатій діяльності Проектної групи з адміністративного

права. Останній Комітетом Міністрів Ради Європи за пропозицією Європейського Комітету зі співробітництва в сфері права доручено виробити загально-прийнятний інструмент судового контролю за актами адміністративної влади.

На конференції було наголошено (а згодом відображено в документах Проектної групи з адміністративного права), що на рівні Конвенції про захист прав людини та основних свобод загальні стандарти судового адміністративного процесу закріплені в статті 13 та пункті 1 статті 6.

Однак, оскільки початково (це випливає з буквального тлумачення положень Конвенції) не передбачалось поширення статті 6 на розгляд адміністративних справ, застосування її щодо судового адміністративного процесу підлягає обґрунтуванню.

Відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції, «кожен при вирішенні питання щодо його цивільних прав та обов'язків або при встановленні обґрунтованості будь-якого кримінального обвинувачення, висунутого проти нього, має право на справедливий і відкритий розгляд упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом». Право на справедливий судовий процес вважається одним з найважливіших прав, гарантованих Конвенцією. Воно включає в себе право на доступ до суду, рівність сторін у процесі, публічність судового розгляду та оголошення рішення чи вироку суду, обов'язковість виконання судового рішення, яке вступило в законну силу, та інше.

Таким чином, відповідно до тексту Конвенції реалізація прав, закріплених в пункті 1 статті 6, гарантується особі лише при визначенні судом її цивільних прав та обов'язків або при висуненні проти неї кримінального обвинувачення. Таким чином, застосування статті 6 до того чи іншого виду провадження залежить від того, чи належить предмет провадження, в значенні статті 6, до «цивільних прав і обов'язків» або до «кримінального обвинувачення».

Із розвитком прецедентної практики Суду, в процесі застосування автономного та еволюційного способів тлумачення норм Конвенції, все більше спорів між особою та державою (навіть якщо такі відповідно до внутрішнього законодавства належали до сфери публічного права) розглядалися як такі, що стосуються визначення «цивільних прав та обов'язків».

Разом з тим, визнання спорів між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і органами державної влади – з іншого, такими, що підпадають під сферу дії пункту 1 статті 6 Конвенції, визначає лише можливість звернення особи після вичерпання всіх національних засобів правового захисту до Європейського суду з прав людини. Проте основні принципи судового процесу, закріплені в частині 1 статті 6 мають бути враховані національним законодавством та судовою практикою (із особливостями, що притаманні адміністративному процесу), оскільки забезпечують захист прав особи в судовому процесі і впливають на його ефективність.

Такого ж висновку дійшли учасники Першої Конференції Голів Вищих Адміністративних судів

в Європі. У висновках за результатами проведеної Конференції було зазначено, що незважаючи на організаційні відмінності в різних державах, адміністративний процес має відповідати загальним стандартам, що закріплені в правових системах держав-членів, або процесуальним гарантіям, які прямо закріплені в Конвенції про захист прав людини та основних свобод, зокрема в статтях 6 та 13¹¹⁷.

Відповідно до статті 13 Конвенції кожен, чий права та свободи, викладені в Конвенції, порушуються, має право на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі, незважаючи на те, що таке порушення здійснюється офіційними особами. Отже, орган, про який йдеться в цій статті, не обов'язково є судом, проте важливо, щоб він міг забезпечити ефективний засіб правового захисту.

У тих випадках, коли зазначені функції захисту порушеного права здійснюються судовими органами, застосовуються більш жорсткі вимоги пункту 1 статті 6 Конвенції, яка поглинає собою статтю 13. Однак таке поглинання відбувається не в усіх справах. В окремих випадках стаття 13 надає додаткові гарантії, які впливають з вимоги ефективності засобу правового захисту: це можливість призупинення виконання оскаржуваного рішення чи дій адміністративного органу, якщо вони можуть призвести до невиконання

¹¹⁷ Плутарх. Солон. Сравнительные жизнеописания: в 2 т. / Перевод С.И. Соболевского. Т. 1. Москва : Издательство «Наука», 1994. 428 с. (Серия «Литературные памятники»)

шкоди, та покладення обов'язку на відповідний орган відшкодувати шкоду (у певних випадках), завдану порушенням прав, визначених Конвенцією.

З аналізу пункту 1 статті 6 Конвенції та окремих рішень Європейського суду з прав людини випливає, що систему права на справедливий судовий процес складають такі елементи, як: право на справедливий судовий розгляд, право на відкритий судовий розгляд (в тому числі публічне проголошення рішення), дотримання критерію «розумного» строку, незалежність та неупередженість суду, створеного на підставі закону. Однак систему цих елементів не можна, на нашу думку, вважати повною без врахування таких важливих факторів як можливість доступу до суду кожної особи у випадку виникнення спору з адміністративних правовідносин та ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) адміністрації.

Таким чином, з урахуванням положень статей 6 та 13 Конвенції система стандартів адміністративного процесу може бути представлена таким чином:

- 1) право на суд (як його прояв – право на доступ до суду);
- 2) право на справедливий судовий процес, що включає такі організаційні та процесуальні гарантії:
 - а) розгляд справи судом, створеним на підставі закону,
 - б) незалежність та неупередженість суду,
 - в) публічний розгляд справи та проголошення рішення суду,
 - г) справедливий судовий розгляд,
 - д) розгляд справи впродовж розумного строку;

3) ефективність судового контролю за актами та діями (чи бездіяльністю) органів публічної влади та дієвість судового рішення.

В суспільстві, заснованому на принципі верховенства права, одним із засадничих прав є право на суд. Щодо «цивільних» справ це означає, що кожен має можливість подати в суд позов стосовно його цивільних прав чи обов'язків (Рішення ЄСПЛ від 21 лютого 1975 в справі *Golder v. United Kingdom*, Publ. Court, Series A, vol. 18) ; у «кримінальних» справах це означає те, що жодна санкція не може бути застосована інакше як судом чи під контролем суду (Рішення ЄСПЛ від 27 лютого 1980 в справі *Deweert v. Belgium*, Publ. Court, Series A, vol. 35).

Проявом цього права є забезпечена можливість кожної особи звернутися до суду. Щодо адміністративних справ це право полягає в тому, що кожен, хто вважає, що втручання адміністративної влади у здійснення його цивільного права є незаконним, повинен мати можливість подати відповідну заяву в суд, який відповідає вимогам статті 6 Конвенції (Рішення ЄСПЛ від 23 вересня 1982 в справі *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*, Publ. Court, Series A, vol. 52). Відповідно, кожен, хто вважає, що санкція, застосована щодо нього адміністративним органом, є незаконною, повинен мати можливість оскаржити накладення цієї санкції в суді. Таким чином, стаття 6 гарантує, зокрема, право на судовий перегляд адміністративних актів (в тому числі дії чи бездіяльності).

Як зазначено у доповіді Поля Лемменса, право на доступ до суду має бути ефективним. Ця вимога

в складних справах включає в себе систему правової допомоги заявникам, які не мають змоги сплатити за послуги юриста (в цьому аспекті можна зазначити справу Європейського суду *Airey v. Ireland* від 9 жовтня 1979, в якій Європейський суд підкреслив, що в цивільному процесі надання правової допомоги не є абсолютно обов'язковим, як в кримінальному процесі. Однак надання правової допомоги є необхідним у випадках, коли особа сама не може представляти свої інтереси або в разі, коли національний закон визнає юридичне представництво обов'язковим). У Попередньому проєкті Рекомендації щодо судового перегляду адміністративних актів окрім надання правової допомоги наголошується також на прийнятності вартості звернення до суду для заявника та на достатні строки, встановлені для подання відповідної заяви.

Вимога ефективності також передбачає чіткість законодавчих положень і прозорість системи судового контролю. Якщо процесуальні норми виписані таким чином, що створюють певну невизначеність (наприклад, щодо того, як визначити юрисдикцію суду, як вирахувати строки подання скарги проти адміністративного акта), особи, чиї заяви були відхилені з підстав порушення процесуальних норм, вважаються такими, що не мали реального, ефективного доступу до суду (Рішення ЄСПЛ від 16 грудня 1992 в справі *de Geouffre de la Pradelle v. France*, Publ. Court, Series A, vol. 253-B). Урешті-решт, у випадку, коли виконання оспорюваного акта вже розпочато, ефективність права доступу має передбачати можливість заявника вимагати припинення

чи попередження його негайного виконання, а у випадку відхилення такої вимоги – проведення судового процесу з ретельністю, якої вимагають наявні обставини (Рішення ЄСПЛ від 23 липня 2002 в справі Janosevic v. Sweden, no. 34619/97).

Суд, створений на підставі закону

Стаття 6 Конвенції вимагає, щоб вирішення спору здійснювалось трибуналом (tribunal). Відповідно до прецедентного права Європейського суду з прав людини «трибунал» характеризується (з огляду на автономне тлумачення цього терміна) здійсненням судових функцій, які полягають у вирішенні справ в межах визначеної компетенції на основі принципу верховенства права та за встановленою процедурою. «Трибунал» повинен також відповідати вимогам незалежності, зокрема, від виконавчої влади; неупередженості; терміну здійснення повноважень його членами; передбачати в своїй процедурі реалізацію гарантій, які встановлені статтею 6 (рішення Європейського суду з прав людини від 29 квітня 1988 у справі Belilos v. Switzerland, Publ. Court, Series A, vol. 132, p. 29).

Незалежність та неупередженість суду

Для існування справедливої та дієвої судової системи необхідним є забезпечення відповідного статусу та повноважень суддів, а також належного виконання ними своїх обов'язків. Беручи за основу мінімальні стандарти, визначені у Базових принципах ООН щодо незалежності судової влади (1985), в межах Ради Європи було прийнято Рекомендацію (94) 12 щодо незалежності, дієвості та ролі суддів. З-поміж іншого,

Її положення передбачають, що незалежність має гарантуватись шляхом забезпечення відповідної кількості суддів, безпеки їх перебування на посаді, належного навчання, відповідного штату працівників та матеріально-технічного забезпечення. Належний статус і оплата мають бути співмірними із гідністю професією судді та його навантаженням, мають також зміцнювати суддівський авторитет та престиж, забезпечуючи тим самим виконання судових рішень, особливо з боку адміністративних органів.

Згідно із Загальними принципами Європейської хартії про статус суддів, прийнятої під егідою Ради Європи у 1998 році кожного судді стосуються вимоги незалежності, неупередженості та компетентності (оскільки не може йтися про незалежність судді, який не володіє достатніми знаннями та досвідом щодо предмету спору). Як зазначив суддя Вищого Адміністративного Суду Польщі в доповіді про ефективність судового контролю над адміністративними рішеннями, особливого значення ці якості набувають відносно суддів адміністративних судів через небезпеку впливу з боку виконавчої влади та практичну необхідність вузької спеціалізації.

У судовому процесі незалежність суду – це, перш за все, його можливість вирішувати справи без стороннього неналежного впливу. «Для з'ясування того, чи може певний орган вважатись незалежним, до уваги треба брати, зокрема, спосіб призначення його членів та строк їх повноважень, наявність гарантій від зовнішнього тиску та те, чи є фактично цей

орган незалежним» (Рішення ЄСПЛ від 22 червня 1989 в справі Langborger v. Sweden, Publ. Court, Series A, vol. 155).

Стосовно неупередженості необхідно зазначити, що відповідно до усталеної практики Європейського суду неупередженість судді розглядається в світлі суб'єктивного критерію (у випадку звинувачення в упередженості та зацікавленості у прийнятті певного судового рішення конкретного судді в конкретній справі) та об'єктивного критерію (чи існують взагалі гарантії, достатні для того, щоб виключити обґрунтовані сумніви у неупередженості судді).

Проблема виникає, коли суддя через виконання різноманітних функцій вже має певну думку щодо вирішення справи по суті до того, як фактично розпочинається судовий розгляд такої справи (особливо це актуально в державах з організацією адміністративної юстиції за французькою моделлю). В одному з прецедентів Європейський суд визначив, що склад з п'яти членів Судового Комітету у підготовці думки Ради щодо проекту регламенту, який оскаржувався (Рішення ЄСПЛ від 28 вересня 1995 в справі Procola v. Luxembourg, Publ.Court, Series A, vol. 326).

Публічний (відкритий) розгляд справи та публічне проголошення судового рішення

За цим положенням пункту 1 статті 6 Конвенції було розглянуто небагато справ. Частково це пояснюється тим, що право на публічний розгляд справи є більш зрозумілим, ніж інші аспекти права на справедливий судовий процес.

Варто зазначити, що публічний судовий розгляд задовольняє не тільки інтереси сторін у справі, але також інтереси широкої громадськості – він забезпечує довіру до судових органів. Однак на сьогодні питання необхідності публічного судового процесу в кожній справі дискутується через можливість затягування судового розгляду.

За будь-яких обставин рішення суду повинно виходитись публічно. Зазначене положення пункту 1 статті 6 не повинно тлумачитись лише буквально. Воно включає в себе право сторін отримати копію судового рішення в їх справі, можливість кожного ознайомитись з судовим рішенням, щодо якого він має законний інтерес, та забезпечення доступності судового рішення, яке містить не тільки певні усталені формули, для громадськості у вигляді публікації чи в електронній формі.

Справедливий судовий розгляд

Завдяки тлумаченню положень Конвенції Європейським судом з прав людини концепція справедливого судового розгляду зазнавала певних змін, еволюціонувала, і на сьогоднішньому етапі ця концепція являє собою систему елементів, до яких належать: процесуальна рівність (рівність можливостей) сторін; вимога вмотивованості судового рішення; надання правової допомоги стороні, яка її потребує і не має змоги самостійно собі її забезпечити, якщо це необхідно в інтересах правосуддя. Оскільки вимога вмотивованості судового рішення не викликає труднощів в її розумінні, а право на правову допомогу було розглянуто вище в аспекті права на доступ до суду,

зупинимось більш детально на принципі рівних можливостей.

Принцип рівності можливостей

Цей принцип є найбільш важливим серед несформульованих вербально принципів пункту 1 статті 6. Згідно з ним кожна сторона під час розгляду справи повинна мати рівні можливості для представлення своєї справи в суді; суд має дослідити аргументи кожної зі сторін, і жодна сторона не повинна мати певних вагомих переваг перед протилежною стороною.

Розгляд судом адміністративної справи має відбуватись, таким чином, в межах змагального процесу. В принципі змагальності закладене поняття, згідно з яким кожна із двох сторін в судовому процесі має право отримувати інформацію про факти і аргументи, якими володіє інша сторона, а також користуватись однаковими можливостями надання відповіді іншій стороні. В адміністративних справах це передбачає також те, що особа повинна мати доступ до документів, що надає суду відповідний орган публічної влади.

В окремих випадках позивач (заявник) також повинен мати право отримати документи, що знаходяться у володінні органу публічної влади, але які останній не використовує в своєму захисті в суді і які не долучені судом до справи. Звичайно, факт порушення провадження в справі проти органу публічної влади не створює права особи на необмежений доступ до урядових документів. Обов'язок відповідного органу обмежується, на думку Європейського суду, лише тими документами, які стосуються скарги заявника.

Європейський суд з прав людини визнав порушення статті 6 у випадках, коли національні суди ухвалювали рішення, посилаючись на аргументи, про які заявникам не було нічого відомо; коли одній стороні було відмовлено в доступі до документів, що перебували у справі; коли було відмовлено в можливості представити певні докази; коли Суд розглянув доводи лише однієї сторони, а також коли одна із сторін не була поінформована про дату, коли відбувалось слухання у справі проти цієї сторони.

До принципу рівних можливостей можна віднести також право особи у випадку необхідності на безоплатний переклад.

Ключовим моментом в принципі рівних можливостей з точки зору Суду є те, що національні суди мають довести свою готовність забезпечувати ефективно здійснення гарантованих у статті 6 прав.

Взаємодія принципів змагальності та офіційності

Одним з проявів принципу рівних можливостей в судовому адміністративному процесі, на нашу думку, є принцип офіційності, або об'єктивного дослідження обставин справи з боку суду. Відповідно до теорії адміністративного судочинства, суть зазначеного принципу полягає в тому, що адміністративний суд може за власною ініціативою залучити до провадження, дослідити та встановити правдивість всіх важливих для прийняття ним рішення фактичних обставин справи. Тобто поряд з активністю сторін в доведенні їх тверджень, за адміністративним судом також закріплюється ініціатива під час розгляду справи. На відміну від притаманного

цивільному процесу принципу змагальності, принцип офіційності звужує не тільки рівень чистої змагальності сторін, але і впливає на порядок та форму використання в адміністративному судочинстві іншого принципу цивільного процесу – диспозитивності, відповідно до якого сторони самі приймають рішення стосовно ходу та змісту провадження. Необхідно, проте, зазначити, що за сучасним європейським адміністративним процесом адміністративний суд обмежений в його праві відхиляти клопотання сторін про долучення до справи певних доказів.

Розгляд справи впродовж розумного строку

Критерій розумного строку, про який йдеться у пункті 1 статті 6, є суб'єктивним поняттям, що може варіюватись залежно від того, які саме справи розглядаються – цивільні чи кримінальні. Складність справи, підхід органів влади до розгляду конкретної справи, окремі аспекти поведінки заявника, що могли вплинути на продовження строку розгляду, а також певні обставини, які виправдовують більш тривалий строк судового розгляду, є тими факторами, які Європейський суд бере до уваги, з'ясовуючи, чи відповідає судова процедура стандартам «розумного строку».

Дотримання критерію «розумного строку» розгляду справ є проблемним питанням в багатьох державах. Це однаковою мірою стосується і адміністративних судів. Крім того, хоча це і не впливає з буквального тлумачення пункту 1 статті 6 Конвенції, в окремих державах обов'язковою є досудова стадія розгляду справи відповідним адміністративним органом. Таким чином,

відповідність розгляду справи судом зазначеному критерію залежить від тривалості досудової процедури. Саме тому для захисту прав особи доцільним може бути обраховувати строки розгляду з моменту подання скарги до відповідного адміністративного органу.

Європейський суд при розгляді скарг про перевищення розумних строків, про які йдеться в статті 6, також враховує строки виконання судового рішення, про що буде зазначено далі.

Одним із аспектів принципу верховенства права, на якому базується право на судовий розгляд, є принцип правової певності (*legal certainty*), який, зокрема, передбачає, що «якщо судом остаточно вирішено спір, це рішення не може піддаватись сумніву» (рішення Європейського суду з прав людини у справі *Bumărescu v. Romania* [GC], № 28342/95, § 61, ЄСПЛ, 1999-VII від 28 жовтня 1999 року).

Відповідно до Рекомендації (2003)16 щодо виконання адміністративних та судових рішень в сфері адміністративного права (Розділ II, пункт 1) у випадку невиконання адміністративним органом судового рішення в національному законодавстві має бути передбачена можливість примусового виконання, в тому числі шляхом судового наказу або накладення штрафу. В національному законодавстві, таким чином, має бути передбачено відповідальність адміністративних органів у випадку невиконання чи неналежного виконання судового рішення, а також відповідальність окремих посадових осіб цих органів. Відповідно до пункту 2 Розділу II зазначеної Рекомендації, у випадку, якщо згідно

з рішенням суду адміністративний орган зобов'язаний сплатити певну грошову суму, він повинен зробити це протягом розумного строку. У випадку невиконання рішення суду розмір відсотку, який має сплатити адміністративний орган, не може бути меншим, ніж для приватних осіб в такому випадку.

Цікавою в аспекті зазначеного права є справа *Hornsby v. Greece* (Рішення ЄСПЛ від 19 березня 1997 в справі *Hornsby v. Greece, Rep.*, 1997-II), в якій заявники стверджували, що відмова адміністративних органів підкоритися рішенням Державної Ради (вищий орган адміністративної юстиції Греції порушив їх право на ефективний судовий захист своїх цивільних прав. В своєму рішенні (пункт 40) Європейський суд з прав людини наголосив, що згідно з усталеною практикою пункт 1 статті 6 Конвенції гарантує кожному розгляд судом спорів щодо його цивільних прав і обов'язків; таким чином реалізується право на суд, важливим аспектом якого є доступ до суду, тобто право звернення до суду. Однак, як зазначив Суд, це право було б ілюзорним, якщо б правова система держави дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове рішення не завдало шкоди жодній зі сторін. Важко уявити, що стаття 6, детально визначивши процесуальні гарантії прав сторін, залишила без захисту реалізацію судових рішень. Якщо вважати, що стаття 6 говорить тільки про доступ до правосуддя та судовий процес, це призвело б до ситуацій, що є несумісними з принципом верховенства права. Виконання рішення, винесеного будь-яким судом, повинно таким чином розглядатись як невід'ємна частина «суду» в сенсі статті 6.

В пункті 41 зазначеного рішення Європейський суд зазначив, що вищезгадувані принципи є навіть ще більш важливими в контексті провадження в справі з адміністративного спору, результати якого мають вирішальне значення для визначення цивільних прав. Подавши заяву у вищий адміністративний суд, особа прагне домогтися не тільки визнання недійсним оспорюваного акта, але перш за все ліквідувати його наслідки. Дієвий захист особи та відновлення законності включає в себе і обов'язок органу управління діяти відповідно до рішення суду. В зв'язку з цим Суд зауважив, що державна адміністрація – це елемент правової держави, і її інтереси є ідентичними цілям належного здійснення правосуддя. Якщо державні органи відмовляються виконувати або затримують виконання судових рішень, гарантії статті 6 втрачають сенс.

В своїй думці, що збігається з думкою більшості, суддя Європейського суду з прав людини Моренілла зазначив, що справа *Hornsby v. Greece* відкриває нову, більш динамічну стадію в розвитку судової практики застосування поняття «право на звернення до суду» в сфері адміністративного судочинства, яке має глибоке історичне коріння в правових системах багатьох європейських держав, що знаходились під впливом французького адміністративного права, надає відповідного статусу рішенням адміністративних судів, організованих відповідно до французької моделі адміністративної юстиції. «У цьому рішенні, – зазначив суддя Моренілла, – я бачу крок в напрямку гармонізації гарантій адміністративного і цивільного процесів, що сприяє

забезпеченню більш ефективного захисту прав особи, коли вона має справу з органами адміністративної влади» (пункт 15 думки судді Моренілли, що збігається з думкою більшості).

Отже, в цій статті на основі аналізу положень Конвенції про захист прав людини та основних свобод, рішень Європейського суду з прав людини, резолюцій та рекомендацій Комітету Міністрів та поглядів провідних європейських науковців та практиків були визначені найважливіші стандарти судового адміністративного процесу та запропонована їх система.

Враховуючи цю систему правових стандартів, для належного захисту прав людини у відносинах з органами публічної влади ще недостатнім є запровадження системи адміністративних судів. Важливо і необхідно забезпечити незалежність, неупередженість та належний рівень компетентності суддів; вільний доступ до суду кожної особи; розгляд справи в розумні строки в ході судового процесу, який відповідає вимогам справедливого процесу; повагу до рішень суду з боку виконавчої влади, що має сприяти ефективності та дієвості таких рішень.

В кожній державі (залежно від моделі організації адміністративної юстиції) зазначені принципи реалізуються різними способами і в різних обсягах. Для більш детального вивчення європейських стандартів судового адміністративного процесу необхідно звертатися до їх проявів у законодавстві, доктрині та судовій практиці окремих європейських держав. Таке дослідження є корисним не лише з точки зору впливу

загальноєвропейських стандартів на національне законодавство (це стосується, в першу чергу, держав, де адміністративна юстиція сформувалась відносно недавно), а й в світлі впливу досвіду окремих країн на вироблення таких стандартів і їх еволюцію.

Більше того, беручи до уваги, що стандарти Конвенції є мінімальним рівнем забезпечення прав особи в судовому процесі, а також наявність особливостей їх застосування при розгляді адміністративних справ, для України важливим є врахування кращих здобутків європейських держав в галузі судового захисту прав особи у відносинах з органами публічної влади та більш високих стандартів, втілених в законодавстві окремих європейських держав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України* від 26.09.2014 р. № 75. Т. 1. С. 83, ст 2125.
2. Якимчук Н. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 11–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnaru_2013_3_4
3. Халфина Р.О. *Общее учение о правоотношении*. Москва : Юридическая литература, 1974. 352 с.
4. Колодій А.М., Олійник А.Ю. *Права, свободи і обов'язки громадянина в Україні : підручник*. Київ : Правова єдність, 2008. 350 с.
5. Якимов Ю.Я. *Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : монография*. Москва : Проспект, 1999. 200 с.
6. Оніщенко Н.М., Зайчук В. *Теорія держави і права: Академічний курс : підручник*. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
7. Витрук Н.В. *Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе*. Москва : Изд-во «Наука», 1979. 229 с.
8. Бахрах Д.Н. *Административное право России*. Москва : НОРМА, 2000. 622 с.

9. Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... докт. юрид. наук / О. : Одеська національна юридична академія, 2004. 435 с.
10. Кучинский В.А. Личность. Свобода. Право. Москва : Изд-во «Наука», 1978. 208 с.
11. Рабінович П.М. Права людини і громадянина в Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень). *Праці львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України*. 1997. Сер. II. Вип. 1. 64 с.
12. Погорілко В.Ф. Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 354 с.
13. Нерсесянц П.М. Права человека в истории политической и правовой мысли (от древности до декларации 1789 г.). *Права человека в истории человечества и в современном мире* : материалы конф., 1988 г. : тезы докладов / отв. ред. Е.А. Лукашева. Москва : АН СССР. Институт государства и права, 1989. 147 с.
14. Васецький В.Ю. Доктрина прав людини в романо-германській правовій системі : дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 2005. 200 с.
15. Рабінович П.М. Права людини та їх юридичне забезпечення (Основи загальної теорії права та держави) : навч. посібник. Киев, 1992. 154 с.
16. Заїчковський М. Філософія права. Київ : Генеза, 2000. 257 с.
17. Кельман М.С. Теорія держави : навчальний посібник. Тернопіль : Поліграфіст, 1998. 278 с.
18. Комаров С.А. Общая теория государства и права. 4-е изд. Москва : Норма-Инфра, 1998. 265 с.

19. Корнев А. Общая теория государства и права : курс лекций. Минск : Тесей, 1994. 349 с.
20. Лазарев В. В. Общая теория государства и права. Москва : Юрист, 1997. 498 с.
21. Малько А.В. Новые явления в политико-правовой жизни России: Вопросы теории и практики. Тольятти, 1999. 187 с.
22. Марченко М.Н. Общая теория государства и права. Москва : Зеркало, 1998. 343 с.
23. Строгович М.С. Общие положения теории прав личности в социалистическом обществе. Москва, 1981. 223 с.
24. Тао С.Ю. Сущность и назначение прав. *Московский журнал международного права*. 1993. № 3. С. 28–37.
25. Социологический энциклопедический словарь. Москва : Зеркало, 1998, 378 с.
26. Протасов В.Н. Проблемы теории права и государства: вопросы и ответы. Москва : Новый Юрист, 1999. № 27. 276 с.
27. Symposium in Celebration of the Fifth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. *Columbia University Rights Review*. 1990. Vol. 14. № 15. P. 45–42.
28. Humprey J. The International Law of Human Rights. New-York : Free Press, 1989. 201 p.
29. Петришин А.В. К вопросу об общетеоретическом понятии прав человека. *Проблеми законності*. 1997. № 3. С. 12–18.
30. Осытянский В. Введение в концепцию прав человека. *Заметки о правах человека и мониторинге прав человека*. Варшава, 1997. С. 18–30.
31. Cranston M. What are Human Rights? N.Y. : Taylor & Francis inc., 1988. 86 p.

32. Universality of the Human Rights in Pluralistic World. Strasbourg : Cedex, 1997. 378 p.
33. Нерсисянц В.С. Философия права : учеб. для вузов. Москва : Инфра-Норма, 1999. 647 с.
34. Черниченко С.В. Права человека и гуманитарная политика в современной дипломатии. *Московский журнал международного права*. 1992. № 3. С. 37–48.
35. Теория государства и права / под. ред. Корельского В.М., Перевалова В.М. Москва : Норма-Инфра, 1998. 534 с.
36. Мюллерсон Р.А. Права человека: идеи, нормы, реальность. Москва, 1991. 147 с.
37. Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск, 1990. 127 с.
38. Гусев А.Д. О правах человека и гражданина. *Социально-гуманитарные знания*. 2000. № 3. С. 80–89.
39. Теория государства и права / под. ред. Корельского В.М., Перевалова В.М. Москва : Норма-Инфра, 1998. 534 с.
40. Лукашева Е.А. Права человека : учеб. для вузов. Москва : Юридическая литература, 1999. 356 с.
41. Спиридонов Л.И. Теория государства и права : учеб. Москва : Проспект, 1997. 105 с.
42. Пугачев В.П. Введение в политологию. Москва : Юрид. Литература, 1999. 438 с.
43. Социология межнациональных отношений : словарь-справочник. Москва : Знание, 1997. 234 с.
44. Социологический энциклопедический словарь. Москва : Зеркало, 1998. 378 с.
45. Петер М.Р. Стирк. Происхождение и природа прав человека. *Российский бюллетень по правам человека*. 1996. № 9. С. 14–22.

46. Энциклопедический юридический словарь. 2-е изд. Москва, 1999. 576 с.
47. Головатий С. Людські права. Лекції. К. : Дух і літера, 2016. 760 с.
48. Овсянко Д.М. Административное право : учебное пособие. изд. 3-е, перераб. и дополн. Москва : Юристъ, 2000. 468 с.
49. Мальков В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях. Москва : Изд-во МГУ, 1967. 108 с.
50. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. Москва, 1966. 252 с.
51. Патюлин В.А. Субъективные права граждан: основные черты, стадии, гарантии реализации. *Советское государство и право*, 1971. № 6. С. 24–27.
52. Коркунов Н.М. Общественное значение права. СПб., 1892. С. 76.
53. Головистикова А.Н. Права Человека : учебник. Москва : Эксмо, 2008. 448 с.
54. Малинова О.Ю. Три поколения прав человека. *Пчела*. 2003. № 43.
55. Конвенція Міжнародної Організації Праці про обмеження тривалості робочого часу на промислових підприємствах до 8 годин на день та 48 годин на тиждень № 1. URL: www.yur-info.org.ua
56. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права : ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19.10.73 р. URL: www.yur-info.org.ua
57. Лукашева Е.А. Права человека : учебн. для вузов. Москва : Юридическая литература, 1999. 356 с.
58. Vasak K. Les problemes specifiques de la mise en oeuvre des droits economiques sociaux

- de l'homme. In: Louvain. Universite catholique de Centre d'etudes ropeennes. Vers une protection efficace des droits economiques et sociaux. Deuxieme colloque de Departement des droits de l'homme. P. 11–34. Louvian, Vander, 1973.
59. Козюбра М.І. Право та людина: лінії взаємозв'язків та тенденції розвитку. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2015. Т. 68. С. 3–9.
60. Поленина С.В. Права женщин в системе прав человека: международный и национальный аспект. Москва, 2000. 256 с.
61. Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. Москва, 1999 . 958 с.
62. Авдеенкова М. П. Право на физическую свободу. *Государство и право*. 2005. № 3. С. 13–22.
63. Рудинский Ф.М. Гражданские права человека: общетеоретические вопросы. *Право и жизнь*. 2000. № 31.
64. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. Москва, 2004. 608 с.
65. Поколения прав человека: основные этапы развития правовой идеи и правового института : учеб. пос. В кн. : *Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации* / под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб., 2003. С. 80–91.
66. Конституція України : офіц. текст: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 року : станом на 1 січня 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

67. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : монографія. Херсон : Вид-во «Олді-плюс», 2003. С. 67.
68. Шаповал В. Теоретичні проблеми реалізації норм конституції. Право України. 1997. № 6. 218 с.
69. Туманов В.А. Права человека и исполнительная власть. *Сов. государство и право*. 1990. № 2. С. 44–51.
70. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України : навч. пос. К. : Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.
71. Рабінович П. Конституційні гарантії прав людини і громадянина: напрями удосконалення. *Вісник Конституційного Суду України*. № 1. 2011. С. 66–74.
72. Словарь иностранных слов. Москва, 1964. 578 с.
73. Мордовец А.С. Гарантии прав личности: понятие и классификация. Теория государства и права : курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристь, 2000. 728 с.
74. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд., испр., Москва : Рус.яз, 1991. 685 с.
75. Таранов А. П. Конституционные права и обязанности советских граждан. К. : Наукова думка, 1985. 248 с.
76. Словарь – справочник по праву. / сост. Никитин А.Ф. Москва : «Акалис», 1995. 140 с.
77. А.М. Колодій. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні : підр. К. : Правова єдність, 2008. 350 с.

78. Система гарантій прав, свобод і обов'язків людини і громадянина в демократичній державі. URL: VuzLib.net/mht
79. Про місцеве самоврядування: Закон України: офіц. текст: станом на 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
80. Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики : дис. ... канд. юрид. наук ; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. К., 2000. 177 с.
81. Іерусалімова І. О. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина : навч. посіб. К. : Знання, 2007. 187 с.
82. Зайчук О. В. Теорія держави і права. Академічний курс : підр. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
83. Панкевич І.М. Конституційні гарантії захисту прав людини в Україні та країнах сталої демократії (спроба порівняльного аналізу). Львів, 2005. 13 с.
84. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підр. пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 160 с.
85. Про засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України : офіц. текст : станом на № 757-XIV. URL: zakon.rada.gov.ua/.../laws/main.cgi?nreg=757-14
86. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини : Закон України: офіц. текст: за станом на 23 грудня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
87. Безнасюк А.С. Судебная власть. Москва : ЮНИТИ. ДАНА: *Закон и право*, 2002. 455 с.
88. Франковский С. Верховный суд США «О гражданских правах и свободах». Польша : БЕГА, 1998. 254 с.

89. Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб. *Вісн. Конституційного Суду України*. 2001. № 2. С. 67–71.
90. Дженіс М. Європейське право у галузі прав людини: джерела і практика застосування. К. : Артєк, 1997. 624 с.
91. Дейвіс Н. Європа: Історія / пер. з англ. П. Таращук. 2-е вид. К. : Основи, 2001. 1463 с.
92. Гом'єн Д. Короткий путівник по Європейській конвенції з прав людини. Львів : Кальварія, 1998. 172 с.
93. Кінець епохи: останнє засідання Європейської комісії з прав людини (End of an Era – Last Meeting of European Commission of Human Rights). *Практика європейського суду з прав людини*. 1999. № 4.
94. Романенко О.І., Кравцова К.М. Стандарти економічних та соціальних прав людини у Європейському Союзі та Раді Європи: взаємозв'язок і співвідношення.
95. Council Regulation (EC) No 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Union Agency for Fundamental Rights . OJ L 53, 22.2.2007, p. 1–14.
96. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
97. Якуба О.М. О судебном обжаловании решений по делам, возникающим из административно-правовых отношений. *Советское государство и право*. 1981. № 2. С. 43.
98. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства. Москва, 2000. 742 с.

99. Бребан Г. Французское административное право. Москва, 1988. 488 с.
100. Шишкін В.І. Судові системи країн світу : навч. посіб. ; у 3-х кн. Кн. 2. Київ, 2001. 336 с.
101. Ведель Ж. Административное право Франции. Москва, 1973. 512 с.
102. Боботов С.В. Правосудие во Франции. Москва, 1994. 504 с.
103. Бержель Ж.-Л. Общая теория права / под общ. ред. В.Й. Даниленко ; пер. с фр. Москва, 2000. 576 с.
104. Кучерена А.Г. Административная юстиция. *Юрист*. 1998. № 9. С. 50.
105. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : навч. посіб. Київ : Факт, 2003. 384 с.
106. Плутарх. Солон. Сравнительные жизнеописания: в 2 т. / перевод С.И. Соболевского. Т. 1. Москва : Издательство «Наука», 1994. 428 с. (Серия «Литературные памятники»).

Наукове видання

ЛАЗУР Ярослав Володимирович

**ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ
У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ:
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ**

Монографія

Верстання	<i>Юлія Семенченко</i>
Технічне редагування	<i>Тетяна Шутова</i>
Дизайн обкладинки	<i>Валерія Савельєва</i>



Г Е Л Ь В Е Т И К А

WWW.HELVETICA.UA

Підписано до друку 18.11.2021 р. Формат 60×84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 9,53. Наклад 300. Замовлення № 1221М-310.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Тел.: +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.