

К. О. Семьоркіна

аспірант кафедри суспільного розвитку
та суспільно-владних відносин
Національної академії державного управління
при Президентіві України

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті досліджується роль деяких інститутів вироблення державної політики у сфері прав людини. Охарактеризовано повноваження новоствореного Директорату з прав людини, доступу до правосуддя та правової обізнаності.

У статті акцентовано увагу на необхідності законодавчого закріплення проведення експертизи не лише нормативно-правових актів, що підлягають державній реєстрації на відповідність Європейській конвенції з прав людини, а й проектів законів, що зареєстровані у Верховній Раді України на дотримання в них принципів прав людини.

Окрему увагу приділено Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, його ролі у забезпеченні та захисті прав людини, необхідності дотримання Паризьких принципів та розширення його повноважень.

Ключові слова: права людини, Кабінет Міністрів України, Директорат з прав людини, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, державна політика у сфері прав людини, місцева демократія.

Постановка проблеми. Конституція України визнана однією з найдемократичніших у світі, нею гарантується широкий перелік прав і свобод людини і громадянина. Водночас ці права не повинні мати лише формальний характер, але й ефективні механізми забезпечення реалізації та захисту цих прав, зокрема і через інституційне забезпечення.

Питання забезпечення прав і свобод людини і громадянина є динамічним у зв'язку із постійною зміною суспільних відносин, появ нових викликів перед державою, навіть Європейський суд із прав людини визначає, що його позиція та рішення в аналогічних справах не є сталим, а може змінюватися із зміною суспільних інтересів та потреб. Удосконалення інститутів органів державної влади, їх взаємодії та участі в процесах вироблення державної політики у сфері прав людини організацій громадянського суспільства є актуальним та потребує наукового аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У середовищі вітчизняних представників соціально-гуманітарних наук це питання досліджували такі вчені: С. Головатий, Н. Карпачова, Л. Новак-Каляєва, В. Тертичка, В. Скуратівський, А. Стичинська, Ю. Тодика, І. Цибуліна, В. Цвих, С. Фурса та ін.

У дисертаційному дослідженні А. Стичинської «Інституційне забезпечення політики України

у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина» увага приділена ролі судів, прокуратури та Омбудсмена [8].

До питань статусу Омбудсмена в системі інститутів правової держави зверталася І. Дідковська [1].

У своїй дисертаційній роботі Л. Новак-Каляєва розкрила потенціал прав людини як теоретико-методологічної основи державного управління та довела його основоположне значення щодо модернізації системи державного управління в Україні через призму концепцій державного управління країн Європейського Союзу (далі – ЄС) на засадах прав людини [3].

Водночас залишається актуальним роль та взаємозв'язок усіх інститутів вироблення державної політики у сфері прав людини.

Мета статті. Головною метою роботи є визначення та охарактеризування ролі інститутів, які виробляють політику України у сфері забезпечення прав і свобод людини через максимальне застосування потенціалу органів державної влади та можливостей організацій громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Інституційне забезпечення вироблення державної політики у сфері прав людини включає комплекс необхідних та взаємопов'язаних інститутів, як інсти-

тут органів державної влади, правовий інститут, інститут прав людини.

Цілком погоджуючись із зазначеним в роботі Л. Новак-Каляєвої, що деякі держави з розвинутою демократією, які намагаються запровадити її в інших нерозвинених країнах, попри бравурну урядову правозахисну риторику, в можливостях реалізувати концепцію прав людини в діяльності органів влади та управління, існують неоднозначні підходи у трактуванні її окремих складників та пріоритетів. Зокрема це стосується універсальності прав людини та можливості влади забезпечити, наприклад, право на рівність, соціальні права у повному обсязі, а також позицій державних інституцій щодо «горизонтального» застосування прав людини та права їх легітимного обмеження, оцінки ролі індивідуальних якостей та моральних критеріїв посадових осіб органів державного управління у дотриманні прав громадян тощо [3, с. 99].

Відповідно до статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, спрямовує та координує діяльність міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснює контроль за їхньою діяльністю [2].

На нашу думку, оскільки рівень обізнаності державних службовців про стандарти прав людини, міжнародні нормативно-правові акти, практику Європейського суду з прав людини є низькою, важливо, аби здійснювалася професійна експертиза нормативно-правових актів.

Сьогодні відповідно до Наказу Міністерства юстиції від 20.08.2008 р. № 1219/7 експертиза нормативно-правових актів щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод поширюється на всі нормативно-правові акти, що підлягають державній реєстрації [6].

Відповідно до реформи державного управління у 2017 році були створені Директорати, зокрема у Міністерстві юстиції створено новий створено Директорат із прав людини, доступу до правосуддя та правової обізнаності, на який покладено повноваження щодо формування державної політики у сфері прав людини, розроблення державної політики у сфері захисту прав людини, розроблення методології моніторингу стану реалізації Стратегії, співпрацю з громадянським суспільством, оцінку та аналіз ефективності реалізації Стратегії, виявлення проблем у сфері захисту прав людини.

На нашу думку, таке формулювання є некоректним, оскільки формування державної політики

у сфері прав людини це основна складова частина для всіх органів державної влади. Директорат може бути координатором імплементації Національної стратегії у сфері прав людини та виконання Плану заходів для її реалізації.

Верховна Рада України (далі – ВРУ) є єдиним законодавчим органом України. На неї покладається основна роль у формуванні державної політики у сфері прав людини. Головним обов'язком парламенту є недопущення звуження змісту та обсягу гарантованих Конституцією України прав і основних свобод людини і громадянина. Також він має:

- створювати належні умови та виробляти ефективні механізми для належної реалізації прав людини;

- приводити законодавство України у відповідність до універсальних стандартів прав людини, зокрема через ратифікацію міжнародно-правових актів як універсального, так і регіонального рівня, що проголошують права і основні свободи людини;

- усувати системні проблеми, які виникають через недосконалість, прогалини або відсутність норм законодавства, які визначаються у рішеннях Європейського суду з прав людини.

Міжпарламентський союз та Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй із прав людини за спільної ініціативи опублікували у 2016 році Посібник із прав людини для парламентарів, який базується на переконанні, що парламенти та їх члени можуть відігравати ключову роль у конкретному здійсненні прав людини. У ньому містяться короткий виклад міжнародної правової бази з прав людини та міжнародних механізмів, які здійснюють нагляд за її впровадженням на національному рівні [9].

Проаналізувавши нормативно-правову базу, що регламентує діяльність Верховної Ради України можна зробити висновок, що, на відміну від проектів нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та підвідомчих структур, законопроекти, які зареєстровані у парламенті не проходять експертизу щодо дотримання прав людини. Відповідно до Регламенту Верховної Ради проводиться експертиза щодо впливу законопроекту на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини, комітет, до предмета відання якого належать питання боротьби з корупцією, для підготовки експертного висновку щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства та в комітет, до предмета відання якого належить оцінка відповідності зако-

нопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції для підготовки експертного висновку [7].

На нашу думку, необхідним є обов'язкове проведення експертизи на відповідність правам людини, такі повноваження можна покласти на Офіс Уповноваженого ВРУ із прав людини.

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.

Інститут Уповноваженого з прав людини є самостійним органом у національній системі органів державної влади. Тому для належного виконання своїх обов'язків він має бути політично незалежним, хоча відповідно до українського законодавства кандидатів на пост Уповноваженого виносять народні депутати. Відповідно до Паризьких принципів ООН, «порядок призначення уповноваженого шляхом виборів або іншим способом, встановлюється згідно з процедурою, яка передбачає всі необхідні гарантії забезпечення плюралістичного представництва громадських сил (громадянського суспільства), що беруть участь у діяльності з просування та захисту прав людини» [5].

Окрім того, змінами до закону про Регламент Верховної Ради, якими змінено процедуру порядку обрання Уповноваженого, встановивши відкрите голосування, при цьому спеціальний закон про Уповноваженого до сьогодні містить норми щодо процедури таємного голосування встановлює законодавчу колізію та підриває незалежність та довіру до інституту.

І. Дідковська у своїй роботі проаналізувала діяльність інституту омбудсмена в політико-правових системах України та країн ЄС та дійшла висновку, що Омбудсмени багатьох країн підкреслюють позитивний результат, отриманий від розширення переліку їх повноважень у судовому процесі, та в законодавчому процесі (право законодавчої ініціативи). Така форма діяльності світових омбудсменів реалізується шляхом надання пропозиції внесення змін, удосконалення існуючих законів або прийняття на їх основі інших нормативно-правових актів. Цілком погоджуюсь з її твердженням, що за наявності в омбудсмена права законодавчої ініціативи реалізація реформаторської функції, яка спонукає владу крокувати до демократичних змін, позитивно впливатиме на рівень дотримання прав людини. З огляду на те, що омбудсмен здійснює моніторинг дотримання прав людини та володіє інформацією щодо того, у яких галузях суспіль-

ного життя відбувається найбільше порушень таких прав, право законодавчої ініціативи дозволить оперативно усувати в майбутньому можливість порушувати права людини [1; с. 20].

Доповіді Уповноваженого ВРУ з прав людини містять висновки та рекомендації щодо усунення систематичних або резонансних порушень прав і основних свобод людини представниками різних гілок влади. Але за період 2012-2018 років Верховна Рада України у сесійній залі жодного разу не заслухала доповідь Уповноваженого ВРУ з прав людини. Це показує ставлення народних депутатів до стану прав людини в Україні.

На нашу думку, необхідно законодавчо закріпити статус та повноваження Регіональних Представників Уповноваженого ВРУ з прав людини. Адже саме вони можуть надавати необхідну інформацію на центральний рівень при формуванні державних політик.

Органи виконавчої влади регіонального та місцевого рівнів, органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль у формуванні державної політики та забезпеченні прав людини. Через партнерство із населенням вони можуть досягти розвитку місцевості, визначати спільно проблеми та ефективні шляхи вирішення цих проблем.

В Україні є доволі велика кількість механізмів участі громадян у безпосередньому впливі на місцеву владу щодо забезпечення та захисту своїх прав, варто зазначити, а саме: загальні збори громадян, місцеві ініціативи, місцевий референдум, громадські слухання, звернення громадян (зокрема колективні) електронні петиції (як особливий різновид колективного звернення), консультативно-дорадчі органи, громадські ради (як найпоширеніший вид консультативно-дорадчих органів), органи самоорганізації населення, прийоми громадян бюджет участі [4; с. 8].

Важливим складником є інформаційно-просвітницька робота з населенням, службовцями щодо наявності таких механізмів, процедур їх використання та позитивні результати щодо такої співпраці.

Одним із ключових інститутів та учасників вироблення державної політики є організації громадянського суспільства. Взаємозв'язок організацій громадянського суспільства, органів виконавчої влади та законодавчої влади має сприяти належному врахуванню міжнародних стандартів прав людини та інтересів суспільства під час вироблення державної політики у сфері прав людини.

Висновки і пропозиції. У статті розкрито роль інститутів вироблення державної політики для за-

безпечення прав та свобод людини, таких як Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, місцевих органів влади.

Обґрунтовано необхідність проведення експертизи законопроектів, які зареєстровані у Верховній Раді України на відповідність дотримання ними прав людини, зокрема через надання таких повноважень Уповноваженому ВРУ з прав людини.

Акцентовано увагу на наданні Уповноваженому ВРУ з прав людини права законодавчої ініціативи та законодавчому закріпленні статусу та повноважень його Регіональних Представників.

Важливу роль у забезпеченні та захисті прав людини відіграють місцеві органи влади та організації громадянського суспільства. Використання інструментів безпосередньої демократії мають визначний вплив як на співпрацю, так і на життєвий рівень населення в місцевості.

Подальшого дослідження потребує удосконалення інститутів державної влади, їх взаємодії між собою а також взаємодії із організаціями громадянського суспільства.

Список використаної літератури:

1. Дідковська І. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. політ. наук 23.00.02; Інст. Держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 31 с.
2. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>
3. Новак-Каляєва Л. Права людини як теоретико-методологічна основа державного управління: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. 25.00.01; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2014. 39 с.
4. Права людини і місцева демократія / Упорядники: Буров С., Величко Н., Єлігулашвілі М., Жигалдо В., Ковшун Л., Левченко О. 2017. 92 с.
5. Принципи, які стосуються статусу національних установ, що займаються заохоченням і захистом прав людини / ООН; Принципи, Міжнародний документ від 20.12.1993 // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_315
6. Про здійснення експертизи проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правових актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, щодо відповідності положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практиці Європейського суду з прав людини Мін'юст України; Наказ від 20.08.2008 р. № 1219/7 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1219323-08>
7. Про Регламент Верховної Ради України Верховна Рада України; Закон, Регламент від 10.02.2010 р. № 1861-VI // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
8. Стичинська А. забезпечення політики України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина: дис. ... канд. політ. наук за спец. 23.00.02; Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. Київ, 2016.
9. Human rights. Handbook for Parliamentarians N° 26 / Inter-Parliamentary Union. 2016. 237 с.

Семёркина К. О. Институциональное обеспечение выработки государственной политики в области прав человека

В статье исследуется роль некоторых институтов выработки государственной политики в области прав человека. Охарактеризованы полномочия созданного Директората по правам человека, доступа к правосудию и правовой осведомленности.

В статье акцентировано внимание на необходимости законодательного закрепления проведения экспертизы не только нормативно-правовых актов, подлежащих государственной регистрации на соответствие Европейской конвенции по правам человека, но и проектов законов, которые зарегистрированы в Верховной Раде Украины на соблюдение в них принципов прав человека.

Особое внимание уделено Уполномоченному ВРУ по правам человека, его роли в обеспечении и защите прав человека, необходимости соблюдения Парижских принципов и расширение его полномочий.

Ключевые слова: права человека, Кабинет Министров Украины, Директорат по правам человека, Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека, государственная политика в области прав человека, местная демократия.

Semorkina K. O. Institutional supply for manufacturing government policy in human rights

The article examines the role of some institutes for the development of state policy in the field of human rights. The powers of the newly created Directorate for Human Rights, Access to Justice and Legal Awareness are described.

The article focuses on the necessity of legislative consolidation of the examination not only of normative legal acts subject to state registration for compliance with the European Convention on Human Rights, but also draft laws registered in the Verkhovna Rada of Ukraine in order to comply with the principles of human rights in them.

Particular attention is paid to the Ombudsman for Human Rights, his role in the provision and protection of human rights, the need to adhere to the Paris Principles and expand his powers.

Key words: *human rights, Cabinet of Ministers of Ukraine, Directorate for Human Rights, Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, state policy in the field of human rights, local democracy.*