

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА ОКРЕМИМИ ДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Грохольський В. Л.

У науковій статті здійснено теоретичне узагальнення концептуального підходу до адміністративно-правового забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина окремими державними інституціями, зокрема органами місцевого самоврядування, поліції, прокуратури і судами в окремих європейських країнах.

Наголошено, що захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина для органів публічної влади в цих країнах є основним складником їхньої діяльності. Місцеві органи влади, будучи найбільш масовими і наближеними до населення, реалізують національні стратегії та державну політику щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина на місцях, залучаючи до цієї діяльності громадян, створюються різного роду інституції спеціалізованих омбудсменів.

Зазначено, що в країнах Європейського Союзу вживаються різні заходи і є різні підходи до вирішення питань із захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, утворюються різні інституції правоохоронних органів, але єдиної моделі таких правозахисних органів немає як з точки зору їх побудови, так і їх функціонування. У більшості держав Європейського Союзу захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина реалізується через різні правові інституції і процедури відповідно до національних правових традицій.

Ключові слова: захист, права, свободи, законні інтереси, людина, громадянин, органи влади, поліція, прокуратура, суд.

Grokholskyi V. L. Conceptual approaches to administrative and legal support for the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen by individual state institutions in European countries

The scientific article provides a theoretical generalization of the conceptual approach to the administrative-legal provision of protection

of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen by individual state institutions, in particular: local self-government bodies, the police, the prosecutor's office, and courts in certain European countries.

It was emphasized that the protection of rights, freedoms and legitimate interests of man and citizen for public authorities in these countries is the main component of their activity. Local authorities, being the most massive and closest to the population, implement national strategies and state policies for the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of people and citizens on the ground, involving citizens in this activity, various institutions of specialized ombudsmen are created.

It is noted that various measures are taken in the countries of the European Union and there are different approaches to solving issues related to the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen, various institutions of law enforcement bodies are formed, but there is no single model of such law enforcement bodies, as from the point of view of their construction, as well as their functioning. In most countries of the European Union, the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of a person and a citizen is implemented through various legal institutions and procedures, in accordance with national legal traditions.

Key words: protection, rights, freedoms, legitimate interests, person, citizen, authorities, police, prosecutor's office, court

Постановка проблеми та її актуальність. У преамбулі Конституції України визначається незворотність європейського та євроатлантичного курсу України [1]. Серед усіх євроінтеграційних процесів важливе місце відводиться захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в державі. Ця проблема є актуальною для України. У зв'язку з цим є доцільним вивчення досвіду окремих європейських країн щодо адміністративно-правового забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина окре-

ними державними інституціями. Вивчення цих питань дасть можливість оцінити доцільність його застосування в межах стратегічних перспектив розвитку України в євроінтеграційному процесі.

Стан дослідження. Питанням захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в Україні та зарубіжних державах приділено багато уваги вітчизняними і зарубіжними науковцями. Ці проблеми знайшли своє відображення в багатьох наукових працях: монографіях, дисертаційних роботах, наукових статтях, обговорювались на різного роду науково-практичних конференціях тощо. Водночас слід відзначити, що й досі у вирішенні належного захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина немає чіткої визначеності ролі, значення й обов'язків багатьох державних інституцій. Незважаючи на те, що в нормативно-правових актах діяльності цих органів декларується мета і завдання – захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, але поки що, на жаль, здебільшого це залишається лише метою. Тому вивчення і впровадження досвіду інших держав, насамперед Європейського Союзу, є нагальним завданням.

Мета – визначити окремі державні інституції у країнах Європейського Союзу, що здійснюють захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, їх роль і значення у цьому процесі, і запропонувати шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина державними інституціями в Україні.

Виклад основного матеріалу. У багатьох європейських державах у захисті прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина особлива роль відводиться окремим суб'єктам органів публічної влади, це їхній пріоритетний напрям діяльності і насамперед органів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування є найнижчим рівнем управління в межах конкретної держави, яке безпосередньо наближене до населення і вирішення його проблем.

В окремих країнах терміни «місцеве самоврядування» та «місцева муніципальна влада», «місцеве врядування» чи «місцеве урядування» вживають як самостійні поняття або взаємозамінні. Місцеві органи влади у різних країнах ЄС мають різні форми, і концепції місцевої влади є диференційованими. Місцеву адміністрацію можуть здійснювати не лише органи місцевого врядування (наприклад, муніципалітети), а й місцеві органи державної адміністрації. Перші безпосередньо вибираються місцевим населенням

і мають широку автономію, тоді як другі діють як агенти вищих органів влади, а їх посадові особи призначаються цими органами та підзвітні їм. Місцеве самоврядування ґрунтується на принципі децентралізації, а місцева державна адміністрація базується на принципі деконцентрації. Ступінь самоврядування, який мають місцеві органи влади, можна розглядати як показник і ключовий елемент справжньої демократії. У цьому аспекті політична, фінансова та адміністративна децентралізація має велике значення для локалізації демократії та прав людини. Демократія неможлива без поваги до прав людини, а права не можуть бути реалізовані без демократії. Водночас місцеве самоврядування не приводить автоматично до участі місцевого населення в управлінській діяльності та демократії. Децентралізація, по суті, спрямована на розширення прав і можливостей громадян у процесі прийняття рішень та здійснення контролю за політикою. Повинні бути запроваджені певні заходи та процедури для того, щоб створити необхідні умови реальної та найбільш ефективної демократичної участі населення в процесах самоврядування. Комплекс інституціональних противаг та процедурних стимулів забезпечує механізми реалізації влади місцевими органами для збільшення можливостей місцевого самоврядування в забезпеченні прав людини [2, с. 112].

Ефективність діяльності місцевого самоврядування з належного забезпечення прав людини на місцевому рівні потребує певного правового регулювання повноважень цих органів. Тому завданням національного законодавства є чітке визначення і розмежування прав, обов'язків та повноважень центральних органів та місцевого самоврядування. В окремих країнах автономія місцевого самоврядування захищається на конституційному рівні, що забезпечує більшу гарантію стабільності правового поля. У багатьох країнах прийнято спеціальні закони про місцеве самоврядування, існують юридичні гарантії для підтримки стабільності цих законів. Наприклад, в Угорщині Закон «Про місцеві органи влади» може бути змінений лише більшістю у дві третини присутніх членів парламенту. І це стосується будь-якого закону, який обмежує права місцевого самоврядування.

У захисті прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина важливим є інституційно скоординована діяльність місцевих та центральних органів влади. У разі порушення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина органами

місцевого самоврядування держава, незалежно від її устрою: унітарного чи федеративного, внутрішнього адміністративного поділу, є єдиною юридичною особою, яка має зобов'язання щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, які випливають з міжнародних договорів. Саме держава як суб'єкт міжнародного договору бере на себе зобов'язання поважати, захищати та забезпечувати дотримання прав людини. Держава не може аргументувати, що порушення прав людини було вчинене місцевим органом влади. Водночас місцеві органи публічної влади зобов'язані реалізовувати захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, що випливають з міжнародних зобов'язань держави і внутрішнім законодавством віднесені до сфери їхньої діяльності. Нормативно визначені обов'язки органів місцевого самоврядування щодо вирішення цих питань є конструктивним підходом до розмежування сфер діяльності різних рівнів органів державної влади. У такому випадку посадові особи органів місцевої публічної влади чітко усвідомлюють свою відповідальність за дотримання прав людини.

Захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в компетенціях місцевого самоврядування відповідають традиційній тристоронній типології зобов'язань держави щодо прав людини, а саме: обов'язок поважати, захищати і виконувати. При цьому обов'язок дотримуватися означає, що місцеві посадовці не повинні порушувати права людини власними діями. Це вимагає від місцевого уряду утримання від втручання у здійснення прав та свобод усіх осіб, що належать до її юрисдикції. Обов'язок щодо захисту вимагає заходів для забезпечення того, щоб сторонні особи не порушували права та свободи особи. Виконувати обов'язок означає, що місцеве самоврядування має вживати заходів для полегшення реалізації прав і свобод. Для дотримання обов'язку виконувати права громадян, не бути дискримінованими можуть бути створені місцеві правозахисні механізми, такі як омбудсмени або спеціалізовані антидискримінаційні агенції. Місцеві органи влади повинні сприяти розумінню та повазі прав людини щодо всіх осіб, які належать до їхньої юрисдикції. Сприяючи дотриманню прав людини, місцева влада може допомогти створити культуру поваги до прав людини в громаді, запроваджуючи, наприклад, заходи, спрямовані на заохочення участі громадян в управлінні, проведенні аудитів та оцінюванні впливу реформування місцевих органів на основі прав людини, диску-

сії з питань прав людини, встановлення процедур перевірки сумісності місцевої політики та правил з правами людини, звітування про місцеві підходи до дотримання договорів з прав людини, надання систематичної підготовки з прав людини місцевим державним службовцям, підвищення обізнаності громадськості про права людини тощо [3, с. 261].

Велике значення в адміністративно-правовому забезпеченні захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в європейських країнах також, як і в Україні, відіграють правоохоронні органи.

Слід відзначити, що функції міністерств внутрішніх справ у більшості зарубіжних країн є значно ширшими, ніж у Міністерства внутрішніх справ України. Так, міністерства внутрішніх справ Франції, Італії, Іспанії, Португалії, Нідерландів, Бельгії, крім управління поліцією, здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування, розглядають питання, пов'язані з відносинами між державою та церквою, соціальним забезпеченням, діяльністю державних архівів, громадських благодійних організацій [4, с. 691].

Забезпечуючи функцію захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина поліція у багатьох країнах ЄС активно використовує так звану модель «Community Policing», яка являє собою взаємодію поліції та громади (діяльність поліції, орієнтована на громаду), – філософія або організаційна стратегія, яка заохочує співробітництво на засадах партнерства поліції та місцевих громад. Її метою є найбільш ефективно попередження та вирішення проблем злочинності, страху перед злочинами, загрози фізичної безпеки та спокою місцевого населення, а також безчинств та руйнування добрососуських взаємин. Ціль взаємодії – поліпшення якості життя всіх представників місцевого населення [5]. Така модель є ефективною для забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Населення бере участь в обговоренні різного роду проблем і шляхів їх вирішення, сумісно розробляються і реалізуються різного роду програми та ін.

Аналізуючи діяльність поліції, Д. Бейлі виокремив основні вимоги суспільства, які повинні ставитись до поліцейських взагалі, незалежно від політичної системи країни. Ці вимоги спрямовані на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Зокрема:

1) пріоритетним напрямом роботи поліції має бути служіння як потребам окремих громадян, так і суспільним групам (ефективне реагування поліції на заяви окремих громадян, підтримання з ними

постійного зв'язку та інформування про розгляд їхніх справ; здійснення постійного моніторингу ситуації щодо потреб вразливих груп населення, які потребують підвищеної уваги та додаткового захисту своїх прав з боку поліції, розроблення відповідних програм або планів заходів щодо надання їм додаткової допомоги, відслідковування їх ефективності);

2) поліція повинна відповідати перед законом, а не перед урядом (усі рішення поліції мають бути вмотивовані законом та підтримані судом, а не диктуватися урядом та побажаннями політичних партій; ноти підтримки або протесту, політичні заяви тощо можуть бути взяті до уваги керівниками поліції у прийнятті управлінських рішень, проте лише як додаткові аргументи (контраргументи) до вимог закону, на підставі яких діє поліція);

3) поліція повинна захищати права людини, особливо ті, які необхідні для вільної політичної діяльності у демократичному суспільстві (впровадження процедур та нормативних актів, які унеможливають здійснення свавільних арештів та затримань, забезпечують захист затриманих осіб від тортур; запровадження спеціального навчання персоналу для забезпечення прав людини в діяльності поліції);

4) поліція має бути прозорою у своїх діях (відкритість поліції для форм зовнішнього контролю, в тому числі громадського контролю, зокрема стосовно питань планування роботи поліції загалом, реалізації запланованих заходів та результатів роботи) [6, с. 585].

Заслуговує на увагу щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина досвід діяльності прокуратур окремих європейських країн, які можуть входити до складу міністерства юстиції, належати до органів правосуддя та діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу (Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Польща, Румунія, Естонія), судової системи та перебувати при судах або користуватися адміністративною автономією в межах судової влади (Іспанія, Болгарія, Латвія), чи являти собою самостійну систему та бути підзвітною парламенту або главі держави (соціалістичні та постсоціалістичні країни) [7, с. 148-149].

Наприклад, прокуратура Франції є органом виконавчої влади і підпорядковується Міністерству юстиції. В організаційно-структурному аспекті вона є централізованою системою. Структура прокуратури збігається зі структурою судів і є органом, що захищає інтереси суспільства, тому деякі їх посади, наприклад, помічників генерального прокурора, називають генеральними адвокатами.

Загалом, у країнах Європейського Союзу функціональні моделі прокуратури можна поділити на:

1) прокуратури, домінуючою функцією яких є кримінальне переслідування (Данія, Естонія,

Польща, Словенія, Фінляндія та Чехія, прокуратури яких віднесені до виконавчої влади);

2) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист інтересів держави, прав і свобод громадян, юридичних осіб, внаслідок здійснення контролю за дотриманням законів, швидким і ефективним відправленням правосуддя, а також кримінальне переслідування (Австрія, Бельгія, Італія, Люксембург, Німеччина, Нідерланди, Румунія, Франція, прокуратури яких безпосередньо підпорядковані Міністерству юстиції і при цьому або є частиною судової системи, тобто діють у рамках територій судової юрисдикції, або діють у рамках судової системи, але не є її частиною, а тільки значаться при суді, повторюють їх структурну організацію);

3) прокуратури, домінуючою функцією яких є захист прав і свобод громадян, представництво їхніх інтересів та інтересів держави (Литва, Португалія, Словаччина, Угорщина, Швеція, прокуратури яких є незалежним державним органом);

4) прокуратури, домінуючою функцією яких є сприяння відправленню правосуддя для захисту законності, прав громадян і охоронюваних законом публічних інтересів (Болгарія, Греція, Іспанія, Латвія, прокуратури яких є органом, віднесеним до судової влади);

5) прокуратури, домінуючою функцією яких є підтримання обвинувачення у суді (Ірландія, Кіпр, Мальта) [8, с. 39-41].

Найбільш ефективним способом захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина є судовий. Судова система в країнах ЄС є різною за своєю системою, структурою, організацією діяльності та іншими ознаками. Наприклад, система загальних судів Франції має три рівні і складається із Касаційного суду, апеляційних судів та судів першої інстанції. До останніх віднесено трибунали великого процесу та трибунали малого процесу. Крім того, до системи загальних судів як спеціалізовані підрозділи входять установи юстиції у справах неповнолітніх. Рішення суду і трибуналу у справах неповнолітніх оскаржуються до спеціальної палати апеляційного суду. Судова система Німеччини будується на двох факторах: ураховується федеральний устрій держави та наявність разом із судами загальної компетенції судів спеціальної компетенції – адміністративних, соціальних, трудових, фінансових, дисциплінарних судів на чолі з відповідними вищими судами. В Німеччині на рівні дільничних і земельних судів також функціонують суди у справах молоді, а також суди у сімейних справах [3, с. 273-274].

У Польщі захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина забезпечується судовою системою, до якої входять: Верховний суд, апеляційні, окружні і районні суди. Однією із характерних рис судової системи є їх спеціалізація.

Особливої уваги заслуговує внутрішня спеціалізація загальних судів. У районному суді утворюються відділи для розгляду різних категорій справ: цивільних; кримінальних; сімейних та неповнолітніх (сімейний суд); праці (трудовий суд); господарський. Схожу організаційну структуру мають окружні та апеляційні суди, хоча існують і певні відмінності. Так, в окружних судах, крім перерахованих, утворюються пенітенціарні відділи та відділи з нагляду за виконанням покарань, а в окружному суді м. Варшави – відділи у справах у сфері охорони конкуренції, регулювання енергетики, телекомунікацій і залізничного транспорту (суд охорони конкуренції і споживачів) та для вирішення спорів, віднесених до компетенції цього суду згідно з особливими приписами [9, с. 146-150].

У контексті євроінтеграційних процесів заслуговує на увагу досвід реформування судової системи Литви, де чотирирівнева система судів поділяється на суди: загальної юрисдикції – місцеві (апільнікові), окружні суди, Апеляційний суд та Верховний суд. Також функціонують відділи адміністративних справ Апеляційного суду, Вищий адміністративний суд та адміністративні суди округів для вирішення питань законності адміністративних правових актів, а також спорів, що виникають у сфері публічного управління і податків [3, с. 276].

У зв'язку з прийняттям у 1999 р. законодавцем Литви законів «Про публічне адміністрування» та «Про провадження в адміністративних справах» провадження в адміністративних справах (адміністративна процедура) щодо розгляду скарг (заяв) і прийняття стосовно них рішень стало обов'язковим для суб'єктів публічного адміністрування. Позитивним є те, що на законодавчому рівні визначено завдання, права, обов'язки, компетенцію і повноваження суб'єктів публічного адміністрування стосовно захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина, право на оскарження цих рішень та отримання компенсації заподіяних збитків від незаконної адміністративної діяльності.

Висновок. Створення системи і організація ефективної діяльності державних інституцій щодо забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина є першочерговим завданням будь-якої демократичної, правової, соціальної держави. Як свідчить досвід окремих країн ЄС, у кожній країні система й організація цієї діяльності є різною, має свої особливості, але головним є одне – це належне забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина. Тобто створення умов, коли держава існує і дбає про людину, а не навпаки.

Виважене використання адміністративно-правових засад забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в європейських країнах може стати в нагоді для вироблення найбільш оптимальної стратегії захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в Україні, яка прагне стати членом Європейського Союзу.

Література

1. Конституція України: станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 07.12.2022).
2. Шаповалова І.Б. Правовий статус органів місцевого самоврядування у сфері дотримання прав людини. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 2 (37). С. 109-117.
3. Стасюк О.Л. Адміністративно-правове забезпечення реалізації правозахисної функції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2020. 469 с.
4. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія. Харків : НУВС, 2004. 780 с.
5. Вікіпедія – *вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D0%B7%D0%B0%D1%94%D0%BC%D0%BE%D0%B4%D1%96%D1%8F_%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%86%D1%96%D1%97_%D1%82%D0%B0_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D0%B8 (дата звернення: 09.12.2022).
6. Ільницький В.Ю. Європейський досвід правового регулювання адміністративно-процесуальної діяльності органів Національної поліції. *Молодий вчений*. 2016. № 12 (39). С. 581-587.
7. Карпунцов В.В. Функціональне призначення органів прокуратури: науково-практичний аналіз : монографія. Київ : Логос, 2013. 224 с.
8. Хорсуненко О.В. Прокуратура України та країн-членів Європейського Союзу: порівняльне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Ін-т дер-ви і права ім. В.М. Корецького, Національна академія наук України. Київ, 2019. 221 с.
9. Прилуцький С. Судова система Республіки Польща. *Право України*. 2004. № 9. С. 146-150.

*Грохольський В. Л.,
доктор юридичних наук, професор,
перший проректор
Одеського державного університету
внутрішніх справ*