

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF MONITORING COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL STANDARDS IN THE FIELD OF ENSURING THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Криворучко Л.С., д.ю.н., старший дослідник,
професор кафедри публічного та приватного права

Навчально-науковий гуманітарний інститут Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення роботи національної правової системи цілком покладено на розгалужений адміністративний апарат, що складається з великого числа органів державної влади. В своїй роботі останні використовують різні за змістом та механізмом реалізації інструменти впливу на суспільні відносини. Проте, одним з найбільш дієвих та «ексклюзивних» заходів впливу є адміністративно-правовий контроль, адже він цілком є прерогативою владного сектору держави. При цьому, зміст та значення контролю може суттєво варіюватися в залежності від сфери суспільних відносин в якій його використовують. Так, власні характерні особливості має контроль за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини, який побудовано на особливій системі адміністративно-правових засад. Метою статті є: надати характеристику системі адміністративно-правових засад здійснення контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, запропоновано авторське визначення поняття контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини. Виділено нормативно-правові акти, які складають систему адміністративно-правових засад контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини. Виділено проблеми відповідних адміністративно-правових засад, а також опрацьовано напрямки їх вирішення. Зроблено висновок, що доцільними мають бути такі кроки: 1) на законодавчому рівні слід видати єдиний нормативно-правовий акт, який би: по-перше, визначив зміст контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини; по-друге, встановив форми здійснення такого контролю, конкретний перелік заходів, засобів та методів його реалізації; 2) варто визначити конкретний перелік органів влади, які уповноважені здійснювати контроль за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини із відповідним закріпленням їх компетенції у нормативному матеріалі; 3) необхідним також є встановлення чіткої ієрархії між органами влади суб'єктами контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини, задля уникнення дублювання повноважень та суміщення компетенції.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, контроль, міжнародні стандарти, забезпечення, захист, права людини.

The relevance of the article lies in the fact that ensuring the operation of the national legal system is entirely entrusted to the extensive administrative apparatus, which consists of a large number of state authorities. In their work, the latter use tools of influence on social relations, which differ in content and implementation mechanism. However, one of the most effective and "exclusive" measures of influence is administrative and legal control, because it is entirely the prerogative of the power sector of the state. At the same time, the content and meaning of control can vary significantly depending on the sphere of social relations in which it is used. Thus, control over compliance with international standards in the field of ensuring the protection of human rights, which is built on a special system of administrative and legal foundations, has its own characteristic features. The purpose of the article is: to provide a description of the system of administrative and legal bases for monitoring compliance with international standards in the field of ensuring the protection of human rights. In the article, based on the analysis of the scientific views of scientists, the author's definition of the concept of monitoring compliance with international standards in the field of ensuring the protection of human rights is proposed. Normative and legal acts that make up the system of administrative and legal bases for monitoring compliance with international standards in the field of human rights protection are highlighted. The problems of the relevant administrative and legal frameworks have been identified, as well as the directions for their solution have been worked out. It was concluded that the following steps should be expedient: 1) a single legal act should be issued at the legislative level, which would: first, define the content of monitoring compliance with international standards in the field of ensuring the protection of human rights; secondly, established the forms of such control, a specific list of measures, means and methods of its implementation; 2) it is necessary to define a specific list of authorities that are authorized to monitor compliance with international standards in the field of ensuring the protection of human rights with the corresponding consolidation of their competence in normative material; 3) it is also necessary to establish a clear hierarchy between authorities and subjects of control over compliance with international standards in the field of ensuring the protection of human rights, in order to avoid duplication of powers and overlapping of competences.

Key words: administrative and legal principles, control, international standards, provision, protection, human rights.

Постановка проблеми. Забезпечення роботи національної правової системи цілком покладено на розгалужений адміністративний апарат, що складається з великого числа органів державної влади. В своїй роботі останні використовують різні за змістом та механізмом реалізації інструменти впливу на суспільні відносини. Проте, одним з найбільш дієвих та «ексклюзивних» заходів впливу є адміністративно-правовий контроль, адже він цілком є прерогативою владного сектору держави. При цьому, зміст та значення контролю може суттєво варіюватися в залежності від сфери суспільних відносин в якій його використовують. Так, власні характерні особливості має контроль за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини, який побудовано на особливій системі адміністративно-правових засад.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані із дотриманням міжнародних стандартів у сфері

забезпечення захисту прав людини, у своїх наукових працях розглядали: О. Бандурка, Н. Бурківська, І. Голосніченко, В. Іванчо, Р. Калюжний, Т. Коломоець, А. Комзюк, О. Салманова, О. Синявська, О. А. Шевчук та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний доробок, в науковій літературі недостатньо опрацьованим є питання адміністративно-правових засад контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини.

Саме тому метою статті є: надати характеристику системі адміністративно-правових засад здійснення контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини.

Виклад основного матеріалу. Виходячи лише семантично орієнтованих значень термін «контроль» позначає сукупність перевірко-оцінювальних дій, які реалізуються з метою забезпечення відповідності конкретного

об'єкту набору задалегідь заданих параметрів. Разом з тим, визначення контролю також можна зустріти в рамках окремих наукових сфер. Так, О. А. Костюченко вважає, що валютний контроль – це система контролю за обміном іноземної валюти в країні, тобто регулювання обсягу готівки та її обмінного курсу щодо іноземних валют [1, с. 301].

Найбільш широке коло поглядів на значення змісту «контролю» можна знайти у науці адміністративного в прав в частині, яку присвячено закономірностям державного управління. Зокрема, В. В. Коваленко відмічає, що в адміністративному праві України контроль розглядається в широкому розумінні як один із способів забезпечення законності дисципліни в публічному адмініструванні, а саме як процес спостереження за дотриманням нормативно-правових актів різними суб'єктами адміністративного права. Автор звертає увагу, що у більшості зарубіжних країн контролюється передусім діяльність самих суб'єктів владних повноважень. Адже у зв'язку з широким колом останніх, якими наділені органи публічної адміністрації, якраз і зростають можливості для зловживання цими повноваженнями. Значний інтерес до контролю викликаний тим, що останнім часом на всіх рівнях державної влади спостерігаються зниження виконавської дисципліни, нехтування вимогами законодавства і навіть прями порушення закону. Автор вважає, що необхідність та доцільність дієвого контролю в сфері публічного управління можна передати словами одного з розробників американської Конституції Джеймса Едісона, який писав: «Якщо б люди були ангелами, тоді б не було жодної підстави для існування уряду (адміністрації). Якщо б ангели керували людьми, тоді б не існувало потреби ні у внутрішньому, ні в зовнішньому контролі дій уряду». Таким чином, без організації та здійснення контролю неможлива належна робота органів публічної адміністрації. Крім того, контроль також є одним з основних дисциплінуючих чинників поведінки громадян. Сама контрольна діяльність здійснюється шляхом перевірок, планових і позапланових ревізій, обстежень, витребування звітів, проведення рейдів, оглядів та ін. і включає в себе низку послідовних дій, яку можна розділити на три стадії: підготовчу, центральну та підсумкову. В свою чергу, вони самі наповнюються конкретними етапами-діями [2].

Подібну до представленої позицію займає О. М. Курко, який відмічає, що контроль – це функція управління. Основною метою контролю відповідно до нашої тематики є виявлення недоліків та їх своєчасне виправлення шляхом корегування дій органів прокуратури. Хоча заходи контролю здійснюються шляхом різноманітних планових і позапланових перевірок, ревізій, обстежень, контроль є комплексною функцією і не зводиться лише до процесу перевірки. Контроль можна поділити на такі стадії: 1) перевірка відповідності фактично вчинюваних дій запланованим на стадії планування та виявлення недоліків; 2) оцінювання недоліків щодо можливості їх впливу на подальшу діяльність органів державного управління; 3) розроблення пропозицій, рекомендацій та заходів для виправлення виявлених недоліків [3, с. 253].

І. К. Залюбовська зазначає, що серед найважливіших, сутнісних ознак контролю виділяють наступні: 1) між органом (посадовою особою), що контролює, та підконтрольним об'єктом у більшості випадків існують відносини владної підпорядкованості; 2) об'єктом контролю є законність та доцільність діяльності підконтрольного об'єкта, оскільки контролер має право втручатись у діяльність підконтрольного об'єкта; 3) у відповідних випадках контролер має право застосовувати заходи впливу до підконтрольного за допущені правопорушення; 4) контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій: установа нормативів, співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних та корегування виявлених відхилень [4, с. 13].

Таким чином, контроль у правовій сфері фактично отождоється із роботою органів державної влади при виконанні останніми своїх повноважень із регулювання суспільних відносин, про що свідчать велика кількість наукових поглядів різних вчених. Проте, із даною позицією не можна однозначно погодитись, адже зміст контролю, враховуючи його поліаспектність, а також надбання інших галузей науки, в рамках яких контроль також розглядається, не дає права говорити про нього виключно як функцію або атрибут публічного управління. На наш погляд, контроль – це самостійна категорія, правовий інститут, виражений у специфічній формі діяльності уповноважених суб'єктів. Так, контроль:

- по-перше, засновано на положеннях нормативно-правових актів, які роблять його легальним. Варто наголосити, що контроль передбачає певний ступінь втручання суб'єкта в роботу об'єкта контролю. В даному разі відсутність норм, які б дозволяли подібне втручання, роблять контроль свавіллям, яке порушує дійсний у державі правопорядок;

- по-друге, контроль – це сукупність спеціальних заходів, засобів та методів, які в більшості випадків мають імперативний характер. В окремих моментах в рамках контролю може бути застосовано примус;

- по-третє, контрольними повноваженнями наділені не всі учасники публічного адміністрування, а об'єктом контролю є не всі сфери суспільних відносин, а лише визначені законодавством галузі життєдіяльності населення.

Таким чином, контроль за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини – це елемент адміністративно-правового механізму регулювання забезпечення прав людини і громадянина, виражений в особливій формі роботи органів державної влади, що складається із ряду імперативних засобів, методів та заходів, метою якого є вплив на суспільні відносини в галузі імплементації, забезпечення роботи та дотримання на території країни міжнародних стандартів забезпечення захисту прав людини.

Розглядаючи особливості контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини в межах адміністративного апарату держави необхідно відмітити, що сьогодні даний аспект не має належного окреслення у функціоналі державних органів. Так, основою забезпечення прав людини в державі загалом та контроль за дотриманням цих прав і світових стандартів прийнятих Україною в означеній сфері, є робота Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Утвердження на дану посаду здійснюється Верховною Радою України на підставі пропозиції Голови Верховної Ради України або однієї четвертої частини народних депутатів. Для забезпечення діяльності Уповноваженого утворюється секретаріат, який є юридичною особою, має свій рахунок у банку та печатку встановленого зразка. Крім того, при Уповноваженому з метою надання консультаційної підтримки, проведення наукових досліджень, а також вивчення пропозицій щодо поліпшення стану захисту прав і свобод людини і громадянина може створюватися консультативна рада (яка може діяти і на громадських засадах) із осіб, що мають досвід роботи в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина. В сфері захисту прав людини, а також контролю за дотриманням стандартів в цій сфері, зокрема, міжнародного характеру, Уповноважений має право: невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, головами Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадо-

вими та службовими особами; бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, колегії прокуратури України та інших колегіальних органів; звертатися до Конституційного Суду України з поданням: про відповідність Конституції України законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, які стосуються прав і свобод людини і громадянина; про офіційне тлумачення Конституції України; тощо [5].

Здійснення адміністративного контролю за процесом забезпечення дотримання міжнародних стандартів в сфері прав і свобод людини також покладається в окремій частині на Кабінет Міністрів України. Так, Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідальні перед Кабінетом Міністрів України, підзвітні та підконтрольні йому [6].

Тож, Кабінет Міністрів України відповідно до покладених на нього повноважень контролює діяльність інших центральних органів влади, зокрема, за напрямом забезпечення дотримання міжнародних стандартів в сфері прав людини. Прикладом подібної діяльності КМУ є План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року затвердженої 23.11.2015 № 1393-р. Відповідно до даного плану, передбачено здійснення контролю за рядом напрямів, а саме: удосконалення законодавства про біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, відповідно до міжнародних стандартів; додержання норм міжнародного права для захисту життя мирного населення на тимчасово окупованій території України; забезпечення відповідності міжнародним стандартам захисту права на життя умов тримання та поводження з особами у місцях, в яких вони примусово тримаються за судовим рішенням або рішенням адміністративного органу відповідно до закону тощо [7].

Контроль за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини також відбувається на місцевому рівні місцевими державними адміністраціями. Останні є місцевими органами виконавчої влади і входять до системи органів виконавчої влади. Місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані їй відповідною радою. Одним з ключових завдань місцевих державних адміністрацій є: забезпечення законності, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; здійснення міжнародного та зовнішньоекономічного співробітництва [8]. В зазначених напрямках роботи місцеві державні адміністрації виконують ряд

контрольно-організаційних повноважень, а саме: забезпечують виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади; забезпечують виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства, сприяє органам та підрозділам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у додержанні правил паспортної системи; забезпечують виконання законодавства щодо національних меншин і міграції, про свободу думки і слова, свободу світогляду і віросповідання; забезпечують виконання зобов'язань за міжнародними договорами України на відповідній території, у тому числі міжнародних документів в сфері забезпечення прав людини; сприяють розвитку міжнародного співробітництва в галузі захисту прав людини тощо [8].

Висновки. Отже, дослідження адміністративно-правових засад контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини на прикладах контрольної діяльності суб'єктів публічного адміністрування показало наявність недоліків в розглянутій галузі, зокрема: по-перше, на сьогоднішній день категорія контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини не має належного як наукового, так і законодавчого обґрунтування, у зв'язку із чим мають проблеми із розумінням її суті; по-друге, належним чином на нормативному рівні не вироблено чіткої системи повноважень в досліджуваній сфері, іншими словами, фактично не визначені суб'єкти контрольної діяльності; по-друге, контроль за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини не має ґрунтовної законодавчої основи, у зв'язку із чим ускладнена його реалізація в цілому.

Враховуючи виділені проблеми, на наш погляд, доцільним є запропонувати у підсумку шляхи їх вирішення, які дозволять не тільки удосконалити механізм контроль за дотриманням міжнародних стандартів в сфері прав людини, але й приведуть до підвищення рівня захисту цих прав на території нашої країни в цілому. Таким чином, важливими та необхідними в досліджуваному напрямку мають бути такі кроки: 1) на законодавчому рівні слід видати єдиний нормативно-правовий акт, який би: по-перше, визначив зміст контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини; по-друге, встановив форми здійснення такого контролю, конкретний перелік заходів, засобів та методів його реалізації; 2) варто визначити конкретний перелік органів влади, які уповноважені здійснювати контроль за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини із відповідним закріпленням їх компетенції у нормативному матеріалі; 3) необхідним також є встановлення чіткої ієрархії між органами влади суб'єктами контролю за дотриманням міжнародних стандартів у сфері забезпечення захисту прав людини, задля уникнення дублювання повноважень та суміщення компетенції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Костюченко О.А. Валютне регулювання, валютний контроль. Юридична енциклопедія. К.: "Українська енциклопедія" ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 1.: А-Г 672 с.
2. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: «ЮрІнком Інтер». 2018. 808 с.
3. Курко О.М. Контроль за реалізацією адміністративно-правових форм органами прокуратури. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 2(8). С. 253–261.
4. Залюбовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: навч.-метод. посібник. Одеса: Юрид. літ., 2003. 104 с.
5. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: закон від 23.12.1997 №776/97-ВР / *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. ст. 99.
6. Про Кабінет Міністрів України: закон від 27.02.2014 №794-VII / *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. ст. 222.
7. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року: розпорядження від 23.11.2015 № 1393-р / Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248740679>.
8. Про місцеві державні адміністрації: закон від 09.04.1999 № 586-XIV / *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20. ст. 190.