

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.8.28>**Аліна Мозгова,**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Метою статті є формулювання поняття, визначення змісту та основних етапів розвитку державної політики у сфері адміністративно-правової охорони прав і свобод людини і громадянина. У статті окреслені сутність, зміст та особливості реалізації державної політики у сфері адміністративно-правової охорони прав і свобод людини і громадянина. Аргументовано, що державна політика в означеній сфері транслюється через значний масив концептуальних, програмних і стратегічних документів. Запропоновано та розглянуто загальносоціальну та інституційно-функціональну складові частини закріплення на законодавчому рівні головних аспектів формування та реалізації державної політики у сфері адміністративно-правової охорони права і свобод людини і громадянина. Загальносоціальна складова частина охоплює нормативно-правові акти щодо сприяння становлення громадянського суспільства; розвитку механізмів забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. Інституційно-функціональна складова частина включає нормативно-правові акти щодо здійснення адміністративної реформи та реалізації публічного управління у різних сферах суспільного життя; правового статусу та реформування суб'єктів публічної адміністрації; здійснення децентралізації влади. Державна політика розглядається через призму сукупності дій системи органів державної влади згідно із цілями, напрямками, засадами для розв'язування проблем у певній сфері суспільної діяльності, уособлюючи курс здійснення влади з метою задоволення головних потреб, використання можливостей, сформульований із зазначенням очікуваних результатів та їхнього впливу на наявний стан справ і конкретне розв'язання проблем. Інституційно-функціональна складова частина державної політики у сфері адміністративно-правової охорони права і свобод людини і громадянина розвиває національні підходи щодо їхньої пріоритетності та найвищої суспільної цінності. Водночас основний акцент зосереджено на особливостях публічного управління та адміністративно-правового статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано чотири етапи розвитку державної політики щодо адміністративно-правової охорони прав і свобод людини і громадянина за період державної незалежності України.

Ключові слова: адміністративна реформа, державна політика, охорона прав і свобод людини і громадянина, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, публічне управління.

Постановка проблеми. Функціонування системи публічних інституцій передбачає декілька взаємопов'язаних рівнів планування у часі та просторі своєї правотворчої та правозастосовної діяльності, яка ґрунтуються на короткострокових і довгострокових стратегічних началах. Усі без виключення спрямування державної діяльності мають головні й додаткові завдання, сукупність передбачених способів, форм і засобів їхнього досягнення. Означене здійснюється через формування та реалізацію державної політики у різних сферах життя суспільства, де не є виключенням адміністративно-правова охорона права і свобод людини і громадянина.

Натомість минуле століття в нашій країні характеризувалося абсолютно відмінними процесами, коли державна влада визначала

для використання відповідний юридичний інструментарій з урахуванням потреб державного управління та комуністичної політичної волі. Права і свободи громадян лише декларативно на конституційному рівні визнавалися найвищої соціальною цінністю. Отже, лише кардинальна зміна сутності державної політики в аналізованій сфері, перегляд ключових аспектів її формування та реалізації дозволить розвинути більш ефективну систему адміністративно-правової охорони права і свобод людини і громадянина.

Метою статті є формулювання поняття, визначення змісту та основних етапів розвитку державної політики у сфері адміністративно-правової охорони прав і свобод людини і громадянина.

Виклад основного матеріалу. У цілому під політикою розуміють спільну діяльність групи людей, спрямованої на результативну реалізацію суспільних й індивідуальних інтересів. Вона містить у собі, насамперед, соціальні відносини між суб'єктами взаємодії у формі питань про владу і механізми політичного процесу; позначення раціонального напрямку діяльності політичного суб'єкта для досягнення певної мети; вказує на систему інститутів як організаційних форм вираження інтересів і цінностей [1, с. 567].

Державна політика розглядається через призму сукупності дій системи органів державної влади згідно із цілями, напрямками, засадами для розв'язування проблем у певній сфері суспільної діяльності, уособлюючи курс здійснення влади з метою задоволення головних потреб, використання можливостей, сформульований із зазначенням очікуваних результатів та їхнього впливу на наявний стан справ і конкретне розв'язання проблем. За політичного процесу необхідно чітко сформулювати державне бачення майбутнього, сформувати механізми реалізації, визначити довгострокові або короткострокові цілі, здійснити стратегічне планування, розробити різні варіанти політики, провести кампанію підтримки; реалізувати заходи відповідно до зазначених термінів; оцінити вплив політики [2, с. 143–146].

Поняття «державна політика» – форма мислення, що характеризується відображенням закономірних зв'язків і властивостей державної політики у вигляді характеристики її ознак. За результатами виокремлення та аналізу ознак державної політики Н.В. Коршунова сформульована її визначення як цілеспрямованої, відносно стабільної, свідомо-вольової, правової форми організації та здійснення діяльності держави або інших уповноважених нею суб'єктів, що за допомогою спеціальних засобів, методів і процедур спрямована на вироблення стратегічного курсу розвитку найважливіших сфер життєдіяльності суспільства і тактичного управління ними з метою найбільш оптимального узгодження інтересів соціальних суб'єктів [3, с. 204].

Особливістю політичної діяльності держави є її поетапність. Вона утворює послідовні дії, які взаємопов'язані між собою, здійснюються за певні проміжки часу з метою досягнення встановлених цілей та реалізації ключових завдань. Етапи процесу вироблення державної політики доцільно подати таким чином [4, с. 36–41]:

1) структурування проблеми може допомогти у виявленні неясних припущень, визначенні причин, відображенні можливих

цілей синтезу конфліктуючих поглядів і розробці нових варіантів політики;

2) прогнозування може надати політико-релевантні знання стосовно майбутньої кон'юнктури, яка складеться внаслідок прийняття альтернатив політики, у тому числі стратегії повної бездіяльності, які знаходяться на стадії розгляду на етапі формулювання політики. Прогнозування може вивчати вірогідні, потенційні й нормативно значимі перспективи, оцінювати наслідки наявних і запропонованих політичних програм, визначати вірогідні майбутні обмеження у справі досягнення поставлених цілей і оцінювати політичну здійсненність різних варіантів стратегії;

3) моніторинг надає політико-релевантні знання стосовно наслідків уже прийнятої політики, що допомагає виробникам політики на етапі впровадження політики. Численні установи здійснюють постійний нагляд за наслідками й впливами державних програм, застосовуючи різноманітні індикатори політики у сферах охорони здоров'я, освіти, забезпечення житлом, соціального забезпечення, злочинності, науки й технологій;

4) оцінювання надає політико-релевантні знання стосовно розходжень між очікуваною й реальною дієвістю політики, що допомагає виробникам політики на етапі оцінювання політики процесу вироблення політики. Моніторинг має результатом не лише висновки про міру, до якої характер проблеми пом'якшується; він також може допомогти прояснити й дати критичну оцінку цінностей, якими керується політика, а також адаптувати або по-новому сформулювати політику.

Наразі державна політика у сфері адміністративно-правової охорони права і свобод людини і громадянина реалізується через значний масив доктринальних правових актів. Тому велике значення має дослідження щодо розвитку і сучасного стану реалізації відповідної діяльності із часів проголошення державної незалежності України. Це дозволить належним чином проаналізувати тенденційні формати функціонування публічної влади, зрозуміти прорахунки та перспективи покращення й оптимізації державно-владного впливу щодо забезпечення суб'єктивних прав громадян, їхньої охорони та захисту.

Пропонуємо розрізнити дві складові частини закріплення на законодавчому доктринальному рівні ключових аспектів формування та реалізації державної політики у сфері адміністративно-правової охорони права і свобод людини і громадянина. Загальносоціальна складова частина – з питань сприяння становлення громадянського

суспільства та розвитку механізмів забезпечення реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина. Інституційно-функціональна складова частина – щодо здійснення адміністративної реформи, реалізації публічного управління, правового статусу й реформування суб'єктів публічної адміністрації, здійснення децентралізації влади. Означені складники є взаємопов'язаними, коли від ступеня та міри розвитку суспільної складової частини напряму залежить публічний вираз. Адже реальне піднесення громадянського суспільства в нашій державі буде стимулювати органи публічної влади запроваджувати нові та більш ефективні форми, методи та способи правової охорони, а широкий громадський контроль за їхньою діяльністю не дозволить поширитися надмірному бюрократизму, корупційним проявам тощо.

Першочергово доречно зауважити, що період 90-х років ХХ ст. у нашій країні відзначається десятиліттям кропіткої нормотворчої діяльності, поступовим відходом від радянського законодавства. Затверджено надзвичайно велику кількість адміністративно-правових актів, що розвивали та доповнювали означені документи, формували організаційно-правову систему інституцій, які реалізовували правоохоронну функцію держави. Однак саме прийняття Конституції України (1996) стало тією рушійною силою, завдяки якій вітчизняна система адміністративно-правової охорони в аналізованій сфері вийшла на якісно новий рівень.

Реальним проявом спрямування державної політики в напрямку розвитку й сприяння існуванню громадянського суспільства є затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 № 1378 Порядку проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства передбачало налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства. Вона повинна базуватися на партнерстві, взаємозаінтересованості в досягненні цілей, пов'язаних із процесом демократизації усіх сфер державного управління і суспільного життя, соціально-економічним і духовним прогресом, всебічним забезпеченням захисту прав і свобод людини та громадянина [5].

Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена указом Президента України від 24.03.2012 № 212/2012, визна-

чила, що метою державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні є створення більш сприятливих умов, спрямованих на задоволення інтересів, захист прав і свобод людини і громадянина, становлення громадянського суспільства на засадах безпосередньої, представницької демократії, широкого впровадження форм демократії участі, самореалізації та самоорганізації громадян. [6]. Отже, цим документом значно розширено межі сприйняття державою міри взаємодії громадян із суб'єктами владних повноважень. Основний акцент зосереджено на необхідності підтримки інститутів громадянського суспільства, налагодження високого рівня забезпечення прав і свобод людини і громадянина, й, насамкінець, вибудування відкритої та паритетної взаємодії представників владних структур з різними прошарками населення.

Чинна на сьогодні Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016, окреслює, що у вказаний період державна політика враховує, зокрема, пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права, прозорості, відкритості й відповідальності органів влади та громадянського суспільства [7].

Наведені документи засвідчують системну підтримку нашою країною розвитку громадянського суспільства через сприяння діяльності інститутів громадянського суспільства, налагодження відкритого та прозорого діалогу владних структур із громадянами, визначення й забезпечення пріоритетності прав і свобод людини та громадянина у сфері публічного управління. Останній із названих аспектів є вкрай важливим, тому щодо нього окремо формується та реалізується державна політика, що наразі підтверджується затвердженням указом Президента України від 25.08.2015 № 501/2015 Національної стратегії у сфері прав людини. Усі стратегічні спрямування державної політики реалізуються компетентними органами виконавчої влади, у цьому випадку – через План дій із реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р [8].

Інституційно-функціональна складова частина державної політики у сфері адміністративно-правової охорони права і свобод людини і громадянина розвиває наведені вище національні підходи щодо їхньої пріоритетності та найвищої суспільної цінності. Водночас основний акцент зосереджено на особливостях публічного управління та адмі-

ністративно-правового статусу органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Насамперед, сьогодні продовжують розвиватися стратегічні напрямки Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98.

Адміністративна реформа передбачала здійснення в кількох напрямках. Перший – створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні. Другий – формування нових інститутів, організаційних структур й інструментів здійснення державного управління. Третій – кадрове забезпечення нової системи державного управління. Четвертий – формування нових фінансово-економічних та ресурсних основ функціонування державного управління. П'ятий – це наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового й інформаційного моніторингу її функціонування [9]. На виконання наведених завдань прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.1998 № 739-р «Про склад робочої групи із проведення реформи центральних органів виконавчої влади», указ Президента України від 09.01.1999 № 5/99 «Питання Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи», указ Президента України від 21.07.2001 № 538/2001 «Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи».

Початок нового століття ознаменувався стійкими процесами європейської інтеграції, що зумовило переорієнтування вітчизняного публічного управління на демократичні рейки, які ґрунтуються на людиноцентричній ідеології. На перше місце виїшла нагальна необхідність імплементації міжнародно-правових актів у зазначеній сфері й адаптації законодавства України до правового поля ЄС. Вказане було започатковане у Програмі інтеграції України до Європейського Союзу (2000) та трансформувалося в Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (2014). Незабаром одним із найважливіших стратегічних документів, який сконцентрував у собі ключові напрями державної політики з питань реформування державних і суспільних сфер у нашій країні, стала Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. Її метою є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [10].

Відповідні положення стратегії конкретизувалися в інших документах, серед яких – Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р, Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р [11].

Окремі документи доповнюють наведені вище положення, зокрема Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 № 227-р, Стратегія реформування судостою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схвалена указом Президента України від 20.05.2015 № 276/2015, Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1013-р, Концептуальні напрями реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1101-р.

В окрему групу варто відносити нормативно-правові акти з питань децентралізації влади, оскільки це досить суттєво впливає на процеси організації та здійснення адміністративно-правової охорони прав і свобод людини і громадянина. Ключовими плановими і стратегічними документами у вказаній сфері, насамперед, є Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385, План заходів із реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.01.2019 № 77-р.

Державна регіональна політика окреслює, що ефективно державне управління у цій сфері регіонального розвитку передбачає створення механізму та інструменту державно-владного управління регіональним розвитком, що сприятиме розв'язанню проблем регіонів, вимагає насамперед децентралізації державних повноважень шляхом їх передачі на місцевий рівень з одночасною

передачею відповідних ресурсів, удосконалення процесів стратегічного планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях, запровадження дієвого механізму координації дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на територіальних рівнях [12]. Вказані завдання закономірно є важливими й необхідними для подальшого розвитку громадянського суспільства у нашій країні, вибудування основ публічного управління, дійсно спрямованого на кожного громадянина, який спроможний повною мірою реалізувати та захистити свої права й свободи.

Висновки

Основними етапами розвитку державної політики з питань адміністративно-правової охорони прав і свобод людини і громадянина за період державної незалежності України є такі:

1) 1991–1996 рр. – започатковано системний відхід від радянської адміністративно-правової доктрини, розроблено основоположні нормативно-правові акти з реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, здійснення публічного управління, функціонування органів державної влади, зокрема правоохоронного спрямування, що в кінцевому підсумку отримало подальшого розвитку в положеннях Конституції України;

2) 1997–2003 рр. – втілено у практичну площину первинні концептуальні основи адміністративної реформи, яка передбачала, зокрема, формування на всіх рівнях ефективної організації виконавчої влади, розвиток з урахуванням найкращих практик ЄС місцевого самоврядування, сприяння запровадженню людиноцентричної ідеології функціонування публічної влади, реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина;

3) 2004–2013 рр. – основним стратегічним напрямом державної діяльності стає активний розвиток громадянського суспільства в контексті європейської інтеграції України через пріоритетності суб'єктивних прав громадян у публічному управлінні, залучення громадян до формування та реалізації державної політики, налагодження оптимальної та раціональної взаємодії суб'єктів владних повноважень з населенням, а також суттєве розширення переліку й удосконалення системи адміністративно-правових засобів реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина;

4) 2014–2019 рр. – державна політика спрямовувалася на кардинальне реформування галузі публічного управління, зміни підходів

до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, формування системи правоохоронних органів антикорупційного напрямку, вдосконалення адміністративного законодавства в частині реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина; посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади; розвиток електронного урядування в Україні.

Список використаних джерел:

1. Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 808 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
3. Коршунова Н.В. Поняття державної політики: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.01 ; Нац. акад. вн. спр., 2017. 240 с.
4. Дан В. Державна політика: вступ до аналізу / пер. з англ. Г.Є. Краснокутського. Одеса : АО БАХВА, 2005. 504 с.
5. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 89. Ст. 3284.
6. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212/2012#Text>.
7. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : указ Президента України від 26.02.2016 № 68/2016. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#n20>.
8. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1393-2015-p#Text>.
9. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
10. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.
11. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p#Text>.
12. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p#Text>.

Alina Mozghova. State policy on administrative protection of human and civil rights and freedoms

The purpose of the article is to formulate the concept, define the content and main stages of development of state policy in the field of administrative and legal protection of human and civil rights and freedoms. In the articles outlined essence, maintenance and features of realization of public policy, is in the field of the administrative legal safeguard of rights and freedoms of man and citizen. Argued, that a public policy in the marked sphere is translated through the considerable array of conceptual, position and strategic papers. It is offered and considered general social and institutional functional component fixing at legislative level of main aspects of forming and realization of public policy in the field of the administrative legal safeguard of right and freedoms. A general social constituent embraces normative legal acts in relation to the assistance of becoming of civil society; to development of mechanisms of providing of realization and protection of rights and freedoms of man and citizen. An institutional functional constituent includes normative legal acts in relation to realization of administrative reform and realization of public management in the different spheres of public life; legal status and reformation of subjects of public administration; realization of decentralization of power. Public policy is considered through the prism of a set of actions of the system of public authorities in accordance with the goals, directions, principles for solving problems in a particular sphere of public activity, embodying the course of exercising power to meet basic needs, use opportunities, formulated with the expected results on the current state of affairs and the specific solution of problems. The institutional and functional component of state policy in the field of administrative and legal protection of human and civil rights and freedoms develops national approaches to their priority and the highest social value. At the same time, the main emphasis is focused on the peculiarities of public administration and the administrative and legal status of public authorities and local governments. Four stages of development of public policy are reasonable in relation to the administrative legal safeguard of rights and freedoms of man and citizen for period of state independence.

Key words: administrative reform, public policy, guard of rights and freedoms, public authorities, organs of local self-government, public management.

