

СЕКЦІЯ 5 АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ПРАВОНАХИСНА ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ: ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

HUMAN RIGHTS PROTECTION ACTIVITIES OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN UKRAINE: THE PUBLIC ADMINISTRATIVE ASPECT

У статті досліджуються особливості формування інституціонального змісту правозахисної діяльності громадських організацій з позицій публічного управління. Наголошується, що громадські організації (ГО) використовують широкий спектр інструментів для реалізації правозахисної діяльності, що робить їх інституційний зміст динамічним та диверсифікованим. Доведено, що сутність сучасного громадського руху в Україні на сьогодні являє собою правозахисний інструментарій як за цільовим призначенням, так і за функціональною ознакою.

Проаналізовано сутність правозахисної діяльності в системі публічного управління, й на цій основі виокремлено характеристики правозахисту в публічному управлінні, іманентно властиві як громадським організаціям, так і органам державної влади та органам місцевого самоврядування. Встановлено, що важливим завданням сучасного публічного управління є розробка методології правового забезпечення публічноуправлінської діяльності з акцентом на правозахисні та правозабезпечувальні механізми, адже це прямо передбачено чинними нормативно-правовими актами України. При цьому проведення структурних реформ, цільова суб'єктність діяльності громадських організацій, включення громадських організацій в діяльність громадських рад при органах влади забезпечує інституціональний формат ГО в середовищі публічного управління. Встановлено, що сучасне законодавство України достатньою мірою регулює публічноуправлінський вплив ГО на сучасний механізм публічної влади в Україні. Разом з тим, специфіка діяльності правоохоронних органів потребує не лише формальної (за назвою) визначеності призначення таких ГО, а й реального їх впливу стан громадського реагування на суспільно значущі події. На цій основі пропонується низка висновків щодо раціоналізації діяльності громадських організацій у сфері правоохорони, а також наводяться практичні рекомендації щодо предметного поля співпраці влади і ГО. Акцентовано увагу на екстериторіальності громадських організацій, їх інтегрованої сутності у межах сучасної держави, специфіку долучення ГО до реалізації публічних послуг.

Ключові слова: правозахисна діяльність, правозахисні громадські організації, публічно-управлінські впливи, публічне управління.

The article examines the peculiarities of the formation of the institutional content of the human rights activities of public organizations from the standpoint of public administration. It is emphasized that non-governmental organizations (NGOs) use a wide range of tools to implement human rights activities, which makes their institutional content dynamic and diversified. It has been proven that the essence of the modern public movement in Ukraine today is a human rights toolkit both in terms of purpose and in terms of functionality.

The essence of human rights activity in the system of public administration is analyzed, and on this basis, the characteristics of human rights protection in public administration, immanently characteristic of both public organizations and state and local self-government bodies, are identified. It has been established that an important task of modern public administration is the development of a methodology for legal support of public administrative activities with an emphasis on human rights protection and law enforcement mechanisms, as this is directly provided for by the current regulatory and legal acts of Ukraine. At the same time, the implementation of structural reforms, the targeted subjectivity of the activities of public organizations, the inclusion of public organizations in the activities of public councils under the authorities ensures the institutional format of NGOs in the environment of public administration.

It has been established that the modern legislation of Ukraine sufficiently regulates the public management influence of NGOs on the modern mechanism of public power in Ukraine. At the same time, the specificity of law enforcement agencies requires not only the formal (by name) determination of the designation of such NGOs, but also their real influence, the state of public response to socially significant events. On this basis, a number of conclusions are offered regarding the rationalization of the activities of public organizations in the field of law enforcement, as well as practical recommendations regarding the subject field of cooperation between the authorities and NGOs. Attention is focused on the extraterritoriality of public organizations, their integrated essence within the boundaries of the modern state, the specifics of the involvement of NGOs in the implementation of public services.

Key words: human rights activity, human rights, non-governmental organizations, public administration influences, public administration.

УДК 342.571

DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2023.38.32>

Баштанник В.В.

д.держ.упр., професор,
професор кафедри державного
управління і місцевого самоврядування,
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»,
засновник
ГО ГНО «Фундація публічно-правових
ініціатив»
ORCID ID: 0000-0001-5969-3620

Постановка проблеми. У сучасних умовах протидії збройній агресії з боку РФ, запровадження правового режиму воєнного стану

й можливого обмеження окремих конституційних прав і свобод громадян (відповідно до положень Конституції України) особливої ваги

набуває раціональна діяльність громадських організацій загалом, й особливо у сфері правозахисної діяльності. Розуміння такої діяльності як специфічної форми громадського впливу на сферу державного управління є досить звуженим і застарілим підходом. Адже саме умови правового режиму воєнного стану характеризуються підвищеним рівнем обмежень прав та свобод громадян з метою забезпечення національної безпеки та оборони, протидії колабораційній діяльності, запобіганню ухиляння громадян від конституційних обов'язків. У таких умовах правозахисна діяльність стикається з рядом викликів, протиріч і обмежень, але залишається важливою для захисту прав та свобод людини. Ми вважаємо, що в сучасних умовах головна проблематика діяльності громадських організацій обумовлена саме важливою функцією – забезпеченням державного ладу і функціонування суспільних інституцій в особливих умовах, що може бути детерміновано у поєднанні таких факторів: захист права на життя, свободу вираження думки, право на справедливий суд, захист від насильства та катувань; 2) моніторинг порушень прав людини під час воєнних конфліктів та воєнного стану, документування фактів порушень та захист потерпілих; 3) моніторинг порушень прав людини; 4) захист уразливих груп населення: (діти, жінки, люди з інвалідністю та мігранти, які можуть бути особливо піддані ризику під час воєнного стану); 5) міжнародне співробітництво; 6) просвітницька діяльність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Правозахисна діяльність громадських організацій з позицій публічноуправлінського аспекту досліджена достатньою мірою вітчизняними і зарубіжними вченими. Важливо вказати на праці О. Акімова, Л. Акімової, О. Баштанник, В. Голубь, Н. Липовської, А. Помази-Пономаренко, О. Руденко, В. Тертички та ін. В основі сучасних узагальнень діяльності громадських організацій (громадських об'єднань) покладено функціональний та партисипативний підходи, що загалом є виправданим, перш за все в умовах стабільного управління. Вітчизняні науковці достатньо конкретно визначили сутність базових категорій в теорії управління: публічний вплив (Н. Липовська), інституціональний вимір (О. Баштанник), суспільно-значимі орієнтири (О. Руденко, В. Тертичка) тощо. Разом з тим, нові реалії потребували нового підходу до правозахисної діяльності громадських організацій.

Метою статті є аналіз публічноуправлінського аспекту правозахисної діяльності громадських організацій в Україні. З цією метою визначено такі завдання: теоретична ідентифі-

кація пріоритетів діяльності ГО для визначення основних пріоритетів правозахисної діяльності в умовах воєнного стану, аналіз ефективності та результативності правозахисних заходів громадських організацій, конкретизація можливостей для побудови ефективної співпраці між громадськими організаціями, державними органами та міжнародними партнерами з метою забезпечення захисту прав людини та гуманітарної допомоги.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Сучасна теорія публічного управління формалізована через особливу роль громадських організацій, що на наш погляд, є правильним підходом, хоча і певною мірою таким, що потребує трансформації. Адже діяльність сучасних ГО є важливою у тих сферах, де держава виступила не повною мірою раціональним суб'єктом публічної політики. У практиці публічного управління, також у теоретичних розробках науковців є можливість спостерігати певний дихотомічний підхід «держава – громадські організації», що не відповідає завданням сучасної держави. Ми обстоюємо наукову позицію щодо інституціональної ролі громадських організацій, згідно з якою громадські організації (ГО) використовують широкий спектр інструментів для реалізації правозахисної діяльності, що робить їх інституційний зміст динамічним та диверсифікованим. Адже відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», громадське об'єднання - це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Громадська організація - це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи.

Варто вказати на сутність політичної детермінанти діяльності громадських організацій. Так, на досвіді Великої Британії можемо відзначити, що у період між виборами місцеві громади та організації повинні бути підключені до процесу вироблення політики та сприяння підвищенню якості послуг. У той же час програма поліпшення результатів діяльності владних структур вимагає широких консультацій та залучення громадськості до процесу розробки та прийняття управлінських рішень на всіх рівнях [2]. Варто навести приклад Великої Британії, де у межах формування ефективного взаємозв'язку в системі «органи влади - партії - громадські організації – громадяни» політичні партії вважають за необхідне: забезпечити відкритість зборів громад для всіх зацікавлених осіб та організацій;

– посилити статусну роль колегій громадян, що обираються для презентації інтересів громади і поглибленого вивчення проблемних питань;

– використовувати механізм ситуаційних зібрань певних груп населення з окремих питань місцевого розвитку;

– формувати консультативно-дорадчі комісії з питань працевлаштування населення, у складі роботодавців, профспілок, органів, що займаються питаннями професійної підготовки для вироблення умов соціального партнерства як гарантії соціальної рівноваги;

– впровадити механізми громадських слухань та опитувань громадської думки з важливих питань для підвищення ефективності управлінської діяльності владних структур та забезпечення зворотного зв'язку [3].

На думку дослідників, адміністративно-правове регулювання публічно-управлінської діяльності – це політико-юридичний засіб управління поведінкою людей у державне організованому суспільстві. Воно є засадничим, формуючим компонентом управління. Право виступає мірилом людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну й організаційну спрямованість управлінського діяння, закріплює нормативне оформлену директивну основу управління, визначає права і обов'язки (компетенцію) державних органів, їхніх структурних підрозділів та службових осіб, встановлює правильне співвідношення між обсягом повноважень і відповідальністю апарату управління, закріплює найбільш раціональний варіант управлінської діяльності, підтримує належну організованість учасників управлінського процесу [4].

Варто з цим твердженням погодитись, проте у розумінні змісту правозахисної діяльності ГО, на відміну від правоохоронної діяльності органів влади слід зауважити, що базовими засадами правозахисної діяльності ГО виступають: незалежність (ГО діють незалежно або майже незалежно від державних структур і можуть виступати на захист прав та свобод громадян без втручання держави, при цьому реалізуючи саме публічноуправлінські функції); публічний контроль, оскільки сутність діяльності ГО прямо передбачає організацію або участь у механізмі публічного контролю за додержанням прав людини та конституційних норм щодо захисту громадян; акцент саме на захисті прав та свобод, адже правоохоронні органи, навіть формалізуючи захист прав і свобод, більшою мірою зосереджені на забезпеченні громадського порядку та безпеки як предметного поля прав і свобод; лобіювання та адвокація, як сучасні функції ГО, що здійснюють

ся у площині внесення змін у законодавство в інтересах захисту прав людини, тоді як правоохоронні органи забезпечують виконання законів, тощо.

Важливо також наголосити на сутності діяльності громадських рад при органах державної влади, що формуються шляхом представництва ГО. Нормативно-правова база щодо формування та діяльності таких громадських рад є досить обмеженою, проте очевидним недоліком такого підходу є інституціональна суперечність завдань і сутності діяльності органу влади, та алгоритму формування громадських рад. З позицій публічного управління інтегровані структури в системі влади завжди спрямовані на вирішення завдань і функцій держави, визначених Конституцією України. Таким чином, правозахисна діяльність громадських організацій у загальному контексті спрямована на реалізацію таких завдань.

На нашу думку, функції управління слід диференціювати за трьома напрямками.

– перший напрям – за об'єктами, тобто цілями і завданнями; предметами відання, тобто певними галузями життя. Такими галузями є політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна. Відповідно до цих галузей слід розрізняти об'єктні функції територіальних утворень – політичні, економічні, соціальні, культурні та екологічні. В залежності від сфери реалізації цих функцій їх можна поділяти на внутрішні і зовнішні об'єктні функції.

– другий напрям – за суб'єктами, тобто відповідно до типу регіонів. Відповідно з цим можна виділити систему територіальних функцій як функції територіальних утворень, база – територіальні громади.

– третій напрям – за способами, засобами і методами територіальних утворень. Доцільно виділяти систему технологічних функцій. Комплекс цих функцій утворюють такі: інформаційна, планування і програмування розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, нормотворча, територіальна, бюджетно-фінансова, матеріально-технічна функції та функція соціального контролю.

При цьому раціонально організована система публічного управління спрямована на реалізацію завдань по створенню умов для забезпечення життєвих інтересів, соціального захисту населення, надання йому високоякісних послуг та забезпечення захисту і реалізації прав і свобод громадян [5]. Разом з тим, у сучасних умовах правового режиму воєнного стану змінюється як парадигма публічного управління так і роль правозахисних громадських організацій. Ми вважаємо, що важливим завданням сучасного публічного управління є

розробка методології правового забезпечення публічноуправлінської діяльності з акцентом на правозахисні та правозабезпечувальні механізми саме у контексті особливих умов державотворення. У такому форматі громадські організації відіграють ключову роль у правозахисті, адже держава в умовах правового режиму воєнного стану інституційно тяжіє до консервативних форм публічного управління.

У наших дослідженнях ми акцентували увагу на правовому захисті людини і громадянина як один із головних правових інститутів публічного управління у демократичному суспільстві, пріоритетному принципі у системі конституційних гарантій кожної країни. Норми правового захисту встановлюють найбільш істотні правила, що визначають стан людини в суспільстві і державі, принципи взаємодії в системі «людина – суспільство – держава». При цьому держава формує систему права, що виступає формою суспільних відносин незалежних суб'єктів, які підкорюються в своїй поведінці нормі права. Незалежність громадських організацій у сфері правозахисту і одночасна формалізація їх діяльності визначають форму вираження демократії, характеризують державний режим загалом.

Сталий зарубіжний досвід публічного управління в системі забезпечення прав і свобод людини переконливо доводить, що в даний час в Україні повна заміна внутрішньодержавного регулювання правового становища людини міжнародно-правовими нормами навряд чи досяжна. Системна регламентація прав людини згідно з нормами міжнародного права сьогодні ускладнена через розбіжності, що зберігаються у підходах національних країн до проблеми визначення їх сутності і змісту. Крім того, механізм функціонування міжнародного права не може сам по собі забезпечити фізичним особам можливість реалізувати у повному обсязі їх права. Відколи існує державність і інститут громадянства, захист прав особи в тому чи іншому обсязі обов'язково буде встановлювати юридичні відносини між державою і людиною. Важливо визначити базові напрями регламентації прав людини у засадничих положеннях наддержавних утворень, проблемні сфери та принципи дотримання прав людини у діяльності органів управління ЄС [5].

Саме тому сучасні дослідження правозахисної діяльності громадських організацій варто спрямувати на такі напрями. По-перше, раціоналізація і моніторинг публічної політики, оскільки громадські організації доповнюють діяльність публічної влади у сфері захисту прав людини., проводять моніторинг діяль-

ності влади, викривають порушення, надають правову допомогу громадянам, чиї права було порушено, лобіюють прийняття законів, що відповідають міжнародним стандартам. По-друге, забезпечення участі громадян у публічному управлінні шляхом сприяння залученню громадян до процесів прийняття рішень та оцінки діяльності влади. Це робить публічне управління більш прозорим, підзвітним та відповідальним.

По-третє, підвищення обізнаності про права людини в соціумі. Саме громадські організації проводять просвітницьку роботу серед населення, роз'яснюючи людям їх права та способи їх захисту. Це сприяє підвищенню правової культури суспільства, . Зокрема, ГО надають допомогу людям, які зазнають дискримінації (у тому числі – позитивної) або не мають доступу до правосуддя., що загалом сприяє соціальній справедливості та інклюзивності.

По-четверте, формування нового режиму спілкування з публічною владою, оскільки на основі норм законодавства ГО співпрацюють з органами влади з метою покращення захисту прав людини. Це може включати спільну розробку та реалізацію програм, обмін інформацією, експертну оцінку законодавства, а також сприяє забезпеченню доступу до правосуддя.

Особливої уваги заслуговує принцип гарантованих прав і свобод спрямований на реалізацію суб'єктивних прав і свобод особи, задекларованих в юридичних нормах, яких слід дотримуватися, й саме у такому випадку права людини будуть реальними, а не фіктивними. На відміну від принципу рівності і принципу поваги прав і свобод, принцип гарантованості закріплений у вигляді конкретних юридичних гарантій, що покликані забезпечити захист суб'єктивних прав від порушень з боку приватних осіб і органів публічної влади. Загалом, в ЄС, як і на рівні окремих країн, система гарантій прав і свобод містить у собі три основних елементи: інституціональні гарантії, пов'язані з функціонуванням органів, діяльність яких спрямована на гарантування і захист порушених прав; процесуальні гарантії, що реалізуються при здійсненні правосуддя; матеріальні гарантії у вигляді права особи на компенсацію збитків, заподіяних через порушення його прав.

Перераховані гарантії є загальними, тобто поширюються, як правило, на будь-які права і свободи. Органом, що відіграє ключову роль у захисті прав людини, у тому числі прав, встановлених ЄС, виступають суд, омбудсман, Європейська Комісія, дипломатичні і консульські представництва тощо, але звернення до суду визнано в якості основного інструменту,

адже розгляд справи в суді - гарантія й одночасно суб'єктивне право кожної людини, закріплене й у Хартії ЄС, і Європейській конвенції 1950 р. Статус сучасних правових норм встановлює ряд важливих механізмів та інститутів, що покликані забезпечувати відповідальність кожної держави за порушення прав людини, агресію, відмову в наданні незалежності колоніальним країнам і народам, політику апартеїду тощо. Підставою міжнародно-правової відповідальності країни є порушення на її території чи її посадовими особами прав і свобод людини, закріплених у міжнародно-правових документах зобов'язуючого характеру. Водночас, слід наголосити, що універсальний характер прав людини виявляється у тому, що вони належать усім людям. Адже «визнання гідності, притаманної усім членами людської родини і рівних, невід'ємних їх прав є основою свободи, справедливості і загального миру» [6].

Входження України у світове співтовариство і демократичні перетворення всередині країни вимагають принципово нового ставлення до інституту прав і свобод людини, а також потребує активізації і посилення впливу громадських організацій у сфері правозахисної діяльності.

Висновки. Проблематика прав людини в сучасному контексті подається вченими у галузі науки державного управління, а також права переважно у площині відповідності певним стандартам, що, по-перше, містяться у міжнародних угодах; по-друге, визначені у якості критеріїв на вступ до міжнародних орга-

нізацій; по-третє, виступають складовими нормативно-правового забезпечення міждержавного співробітництва. Ми вважаємо, що такий підхід може бути виправданий для стабільних систем публічного управління. В умовах державотворення, наявності викликів і загроз для суверенної держави, потрібен інший механізм правозахисту, визначальну роль в якому мають відігравати громадські організації.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про громадські об'єднання. Закон України від 22 березня 2012 року № 2572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (Дата звернення 10.09.2023).
2. Баштанник В. Державне управління в системі владно-партійної взаємодії. : к. держ. упр. : спец. 25.00.01 - Теорія і історія державного управління : захищена 2002-06-12. Українська Академія державного управління при Президенті України. 202 с.
3. Відродження демократії і відбудова громад. Конференція Лейбористської партії 1995 року. - Матеріали Програми сприяння парламентам України (ПСП). - № 84 (б).
4. Чубара Т. Політичний аспект суб'єктивації національного виміру інтеграційного процесу в контексті модернізації державного управління/ Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. 36. наук. пр. НАДУ при Президенті України. 2012. Вип. 2. С. 3-10.
5. Баштанник В. Трансформація державного управління в контексті європейських інтеграційних процесів. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2010. 390 с.
6. Загальна декларація прав людини. Генеральна Асамблея ООН, 10 груд. 1948 р. Офіційний вісник України. 2008. № 93. Ст. 3103.