

Summary

**Gaeva N. International standards on the right to freedom of association.**

The article investigates theoretical approaches to the concept, features and classification of international standards on the right to freedom of association. Particular attention is paid to international human rights standards whose features and classification are acceptable to international standards on the right to freedom of association.

**Key words:** international standards on the right to freedom of association, international human rights standards, characteristics, classification.

УДК 342.5

**П.С. КОРНІЄНКО**

*Петро Сергійович Корнієнко, кандидат юридичних наук, доцент*

ORCID: 0000 0002 1473 6698

## ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Президент України виступає одним із найважливіших елементів правозахисного механізму, інститутом, що частково формує систему органів правозахисної діяльності. Саме глава держави створює у процесі своєї діяльності відповідні передумови ефективної правозахисної діяльності її системи. Президент як орган державної влади займає специфічне, однак важливе положення серед державного механізму, забезпечуючи конституційний порядок, стабільність та спадкоємність влади, а також вище представництво в міжнародних відносинах. Глава держави у більшості країн світу виступає посередником між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, досить часто забезпечуючи належний рівень взаємозв'язків між ними, що в умовах сьогодення, розвитку інформаційних відносин та підвищення значення інформаційної взаємодії є надважливим завданням у сфері будь-якого управління, особливо державного.

Згідно зі ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Про важливість правозахисної функції інституту глави держави вказує і формулювання в ст. 104 Основного Закону в тексті присяги «обстоювати права і свободи громадян».

Президент виступає гарантом прав і свобод людини і громадянина, що реалізується через: здійснення його права законодавчої ініціативи (ч. 1 ст. 93); у разі необхідності прийняття рішення про запровадження в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану; оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації (п. 21 ст. 106); видання указів, спрямованих на захист прав і свобод людини і громадянина, деяких категорій населення, здійснення інших заходів щодо забезпечення прав людини і громадянина (п. 2 ч. 1 ст. 106) тощо<sup>1</sup>.

Як ми можемо зробити висновок, положення ст. 102 Конституції України є досить загальними, які скоріш визначають абстрактне коло завдань, на які має спрямовувати свою діяльність Президент України. Натомість, їх конкретизація відбувається в ст. 106. Однак навіть поверховий аналіз положень цих двох статей вказує на проблеми розуміння реального обсягу повноважень глави держави.

З цього приводу в науковій літературі зазначається, що пошук змістовного взаємозв'язку між формулюваннями ст. ст. 102 та 106 Конституції України може бути здійснений на теоретико-правовому рівні. Це, однак, породжує суб'єктивізм суджень про суть такого взаємозв'язку, якщо тільки Конституційний Суд України не викладе своєї офіційної позиції з цього питання. Вбачається, що Конституція України мала б значно вищий нормативно-регулятивний потенціал, якщо б пропонувала чітке й зрозуміле визначення механізмів реалізації конкретних функцій Президента України через його конкретні повноваження і не перетворювала б питання про суть таких механізмів на предмет теоретико-правових дискусій<sup>2</sup>.

Інститут глави держави виступає як формально відокремлений від інших інститут держави. Президент України як глава держави є гарантом Конституції України, а також гарантом забезпечення, дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема, в тексті присяги вказується на те, що Президент України зобов'язаний «обстоювати права і свободи громадян».

Місце і роль глави держави у системі органів правозахисної діяльності є важливим з метою підтримання її постійного динамічного розвитку. Інститут Президента виступає особливою організаційно-правовою гарантією прав і свобод людини та громадянина, що відображено в тексті Основного Закону нашої держави. Метою його діяльності є реальне забезпечення прав і свобод особи, що відповідно також і передбачає їх захист.

З метою реалізації даного повноваження його статус залишається постійним та незмінним як глави держави. Тобто, у даному випадку мається на увазі конституційно закріплений обов'язок Президента бути

гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Як вказують дослідники аналогічної проблеми за кордоном, глава держави як гарант конституції забезпечує ще й узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади<sup>3</sup>.

Як стверджує В.А. Шатіло, діяльність Президента України має спрямовуватись насамперед не назовні державного механізму, а всередину. Гарантування Конституції України, основних прав і свобод Президентом України повинно досягатись не шляхом безпосереднього впливу на громадянське суспільство (для цього існують «традиційні» гілки влади), а шляхом впливу на інші вищі органи державної влади з метою координації, узгодження і консолідації, спрямування їх діяльності на виконання Конституції України, засад внутрішньої та зовнішньої політики, визначених парламентом<sup>4</sup>.

Як зазначає О. І. Зозуля, у чинній Конституції України закріплено прогресивні положення щодо захисту прав і свобод людини і громадянина порівняно з Основними Законами Франції, Португалії, Італії, Польщі, ФРН. Це, зокрема, зобов'язання Президента України, гарантувати додержання прав і свобод людини і громадянина, що підтверджує соціальну направленість державної політики на нинішньому етапі державного будівництва. При цьому науковець пропонує розширити дане положення, вказавши, що глава держави має гарантувати не тільки дотримання прав людини, а й забезпечувати та сприяти їх ефективній реалізації<sup>5</sup>.

Важливу роботу щодо забезпечення правозахисних функцій Президента України здійснює утворений ним допоміжний орган – Адміністрація Президента України. Так, Положення про Адміністрацію Президента України затверджено Указом Президента України від 2 квітня 2010 р. № 504/2010<sup>6</sup>.

Основними завданнями Адміністрації є організаційне, правове, консультативне, інформаційне, експертно-аналітичне та інше забезпечення здійснення Президентом України визначених Конституцією України повноважень.

Негативним моментом тексту вищевказаного акта є те, що в ньому відсутні будь-які прямі згадки про необхідність життя заходів щодо захисту прав і свобод людини і громадянина, формування та впровадження в життя гарантій їх забезпечення.

Опосередковано норму щодо необхідності захисту прав і свобод людини ми зустрічаємо в даному Положенні лише в одному формулюванні (пп. 1 п. 4): адміністрація відповідно до покладених на неї завдань: здійснює аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами для подання на розгляд Президентові України пропозиції з питань формування та реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, спрямованої на забезпечення додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, державного суверенітету, територіальної цілісності України.

Дотримання та захист прав і свобод індивіда пов'язані з наявністю (або відсутністю) у нього громадянства України. Згідно з Конституцією України (п. 26 ст. 106) Президент України приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні.

Нормативною основою діяльності відповідного органу, який займається вищевказаними питаннями, є Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства, яке було затверджено Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (в редакції Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006)<sup>7</sup>.

Комісія при Президентові України з питань громадянства (далі – Комісія) є допоміжним органом при Президентові України, утвореним відповідно до Закону України «Про громадянство України».

Основними завданнями Комісії є:

- розгляд заяв про прийняття до громадянства України, про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, внесення пропозицій Президентові України з цих питань;
- здійснення контролю за виконанням рішень з питань громадянства, прийнятих Президентом України;
- участь у підготовці проектів законів, інших нормативно-правових актів про громадянство, внесення відповідних пропозицій Президентові України;
- вивчення і узагальнення практики виконання законодавства України про громадянство, внесення пропозицій Президентові України щодо його вдосконалення та поліпшення діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з реалізацією законодавства про громадянство;
- вивчення і узагальнення міжнародно-правових актів з питань громадянства, законодавства про громадянство інших держав та практики його реалізації.

Важливо звернути увагу й на те, що вирішуючи питання про політичний притулок, глава держави сприяє захисту політичних свобод здобувача такого притулку. Натомість чинне законодавство України не містить деталізованих положень щодо правового статусу інституту «політичного притулку» у формі окремого закону.

Право притулку має в своїй основі суверенітет держави та поширення юрисдикції на певну територію і її населення<sup>8</sup>, з одного боку, та гуманітарні принципи захисту прав людини – з іншого. Існує тісний зв'язок між правом притулку та захистом біженців, оскільки саме надання державами притулку всім вимушеним мігрантам, включаючи біженців, внутрішньо переміщених та інших осіб, які потребують захисту, є основою чинного механізму захисту прав цих осіб і важливою передумовою вирішення їх проблем.

У Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»<sup>9</sup> є окрема стаття (ст. 7), яка присвячена питанню надання притулку, однак вона по суті є відсилочною і не вирішує проблеми надання

притулку в Україні. При тому, що в тексті Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства, згадуваного вище, взагалі відсутні згадки про «притулок».

У науковій літературі зустрічаються визначення притулку як захист, який надається Україною на її території іноземцям та особам без громадянства від застосування юрисдикції держави їх походження за наявності відповідних підстав, а також внутрішньо переміщеним особам незалежно від їх громадянства та підданства<sup>10</sup>.

Це питання лишається не вирішеним на законодавчому рівні, однак потребує вжиття необхідних заходів через свою актуальність у зв'язку із подіями на сході України.

Правозахисна діяльність Президента України виражається в його конституційному повноваженні здійснювати помилування (п. 27 ст. 106). Жодних положень, що обмежують таке право глави держави, не існує.

Актом, що регламентує процедуру амністії, є Положення про порядок здійснення помилування, яке затверджене Указом Президента України від 21 квітня 2015 р. № 223/2015<sup>11</sup>.

Підготовку матеріалів до розгляду клопотання про помилування та повідомлення заявника про результати такого розгляду здійснює спеціально створений та уповноважений на це Департамент з питань помилування Адміністрації Президента України.

У 2015 р. Президентом України було помилувано 67 засуджених. У 2016 р. із відповідними заявами звернулись 1253 особи, з них 44 звільнили з-під варті, а 23 отримали зменшення терміну покарання<sup>12</sup>. Тенденція застосування помилування Президентом України показує від'ємний результат, що загалом не відображає погіршення гуманістичної спрямованості діяльності глави держави. Оскільки помилування є скоріш заходом, який має застосовуватись до виняткових випадків і не відображає повноцінної роботи щодо забезпечення правового захисту населення. Разом із тим це важливий інститут, який в межах, передбачених відповідним законодавством, виконує важливу правозахисну та соціальну роль.

У світовій практиці помилування застосовується також доволі рідко. Так, Президент США Б. Клінтон під час свого правління щорічно здійснював помилування не більше 60 засуджених. У Франції з проханням про помилування звертається 25–35 тис. засуджених на рік, і лише близько 500 клопотань задовольняється. Помилування у Великобританії застосовується надзвичайно рідко, а в Японії за останні 30 років зовсім не здійснювалося. Ці дані не є аргументом на користь відмови від такого нестандартного підходу до долі людини, яка вчинила злочин.

Правозахисна діяльність Президента України як гаранта прав і свобод людини і громадянина вимагає певного організаційного наповнення. Це виражається насамперед у тому, що глава держави призначає глав державних інституцій, повноваження яких пов'язані із захистом прав і свобод людини і громадянина.

Так до кадрових повноважень глави держави, які так чи інакше стосуються правозахисних функцій, належить: призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав; вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора; призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України; вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; призначає на посади третину складу Конституційного Суду України.

У світлі сучасних трансформацій процесу державотворення в Україні, необхідності проведення ґрунтовних реформ варто звернути увагу на правотворчу діяльність Президента України і його роль у конституційній реформі, що нині триває в Україні.

Указом Президента України від 3 березня 2015 р. № 119/2015 було затверджено Положення про Конституційну Комісію<sup>13</sup>. Конституційна Комісія є спеціальним допоміжним органом при Президентові України.

Основними завданнями Конституційної Комісії є: 1) узагальнення практики виконання норм Конституції України, пропозицій щодо її вдосконалення з урахуванням сучасних викликів та потреб суспільства; 2) напрацювання узгоджених пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні; 3) забезпечення широкого громадського та професійного обговорення пропозицій щодо проведення конституційної реформи в Україні за участю провідних фахівців у галузі конституційного та інших галузей права, у сфері суспільно-політичних наук, громадських діячів, представників громадських об'єднань та міжнародних організацій; 4) підготовка за результатами широкого громадського та професійного обговорення законопроекту (законопроектів) щодо внесення змін до Конституції України; 5) сприяння налагодженню ефективного механізму взаємодії державних органів, інститутів громадянського суспільства та міжнародних організацій з питань підготовки і реалізації конституційної реформи в Україні; 6) забезпечення інформування громадськості про роботу з підготовки пропозицій щодо проведення конституційної реформи, її реалізації.

Першим і важливим результативним кроком є підготовлений Конституційною комісією проект змін до Конституції України в частині правосуддя, основні положення якого будуть розглянуті в дослідженні далі.

Завершуючи аналіз конституційних повноважень Президента України у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, зазначимо, що вони мають вагомий правозахисний потенціал. Інфраструктуру, сформовану главою держави для забезпечення реалізації цього, можна визнати в цілому вдалою: нею охоплюються ключові правозахисні напрями і в горизонтальному, і у вертикальному вимірах. Спеціалізація допоміжних

органів при Президенті України, що склалася в контексті конституційних повноважень глави держави як гаранта прав і свобод людини і громадянина, здатна сприяти їх захисту. Разом із тим не можна не помітити потребу в удосконаленні інституційних механізмів реалізації заявлених завдань і функцій правозахисними структурами з президентської системи. Ефективність цього процесу істотно впливає на ступінь довіри населення до Президента України.

<sup>1</sup> Рудик П. Конституційно-правовий статус Президента України в умовах парламентсько-президентської республіки. *Віче*. 2014. № 20. С. 11.

<sup>2</sup> Мартинюк Р.С. Актуальні проблеми реалізації конституційно-правового статусу Президента України. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. 2014. № 2. С. 5 (Серія «Право»).

<sup>3</sup> Хабриева Т.Я. Правовая охрана конституции. Казань: Изд-во Казанского университета, 1995. С. 17.

<sup>4</sup> Шатіло В.А. Президент у механізмі державної влади: деякі питання вітчизняної та зарубіжної теорії і практики. *Вісник Академії адвокатури України*. 2014. Т. 11. № 2. С. 17–18.

<sup>5</sup> Зозуля О.І. Конституційне регулювання правового статусу президента України як глави держави. *Університетські наукові записки*. 2009. № 1. С. 44.

<sup>6</sup> Про Адміністрацію Президента України: Положення, затверджено Указом Президента України від 2 квітня 2010 р. № 504/2010. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/2010>

<sup>7</sup> Положення про Комісію при Президенті України з питань громадянства: Указ Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (в редакції Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/215/2001>

<sup>8</sup> Галенская Л.Н. Право убежища: международно-правовые вопросы. Москва: Междунар. отношения, 1968. С. 39.

<sup>9</sup> Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3773-17>

<sup>10</sup> Герасименко С.С. Визначення притулку в законодавстві України: його співвідношення з правовим статусом біженців і внутрішньо переміщених осіб. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/390-vyznachennya-prytulku-v-zakonodavstvi-ukrayiny-yoho-spivvidnoshennya-z-pravovym-statu-som-bizhentsiv-i-vnutrishno-peremishchenykh-osib-herasymenko-ye-s>

<sup>11</sup> Положення про порядок здійснення помилювання: Указ Президента України від 21 квітня 2015 р. № 223/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/223/2015>

<sup>12</sup> Дані наведено з офіційного інтернет-представництва Президента України. URL: <http://www.president.gov.ua/>

<sup>13</sup> Положення про Конституційну Комісію: Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119/2015. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>

### Резюме

#### **Корнієнко П.С. Президент України у системі органів правозахисної діяльності.**

У статті досліджуються питання діяльності Президента України як важливого елемента правозахисного механізму та інституту, що ефективно виступає правозахисною інституцією в сфері забезпечення основних прав і свобод громадян. Автор зазначає, що саме глава держави створює у процесі своєї діяльності відповідні передумови ефективної правозахисної діяльності її системи. Президент як орган державної влади займає важливе становище серед державного механізму, забезпечуючи конституційний порядок, стабільність та спадкоємність влади, а також вище представництво в міжнародних відносинах.

**Ключові слова:** Президент України, громадянство, Конституція України, державний суверенітет, Адміністрація Президента України, права людини, правозахисна діяльність.

### Резюме

#### **Корниенко П.С. Президент Украины в системе органов правозащитной деятельности.**

В статье исследуются вопросы деятельности Президента Украины как важного элемента правозащитного механизма и института, который эффективно выступает правозащитным институтом в сфере обеспечения основных прав и свобод граждан. Автор отмечает, что именно глава государства создает в процессе своей деятельности соответствующие предпосылки эффективной правозащитной деятельности ее системы. Президент как орган государственной власти занимает важное положение среди государственного механизма, обеспечивая конституционный порядок, стабильность и преемственность власти, а также высшее представительство в международных отношениях.

**Ключевые слова:** Президент Украины, гражданство, Конституция Украины, государственный суверенитет, Администрация Президента Украины, права человека, правозащитная деятельность.

### Summary

#### **Kornienko P. President of Ukraine in the system of human rights activists.**

The article examines the issues of the activity of the President of Ukraine as an important element of the human rights mechanism and the institution that effectively acts as a human rights institution in the field of ensuring the basic rights and freedoms of citizens. The author notes that it is the head of state who, in the process of his activity, creates the appropriate preconditions for effective human rights protection of his system. The President, as an organ of state power, occupies an important position within the state machinery, ensuring constitutional order, stability and continuity of power, as well as higher representation in international relations.

**Key words:** President of Ukraine, citizenship, Constitution of Ukraine, state sovereignty, Administration of the President of Ukraine, human rights, human rights activism.