

Імплементация Міжнародного пакту про громадянські та політичні права в Україні: крізь призму Комітету ООН з прав людини

М.АНТОНОВИЧ

доцент кафедри загальноправових наук

(Національний університет «Києво-Могилянська академія»)

Поняття «імплементация міжнародно-правових актів» є досить широким і включає імплементацию міжнародно-правових норм як на міжнародному, так і на національному рівні. Крім того, можна говорити про імплементацию міжнародно-правових актів у національне законодавство та у судову практику держав.

Окремі аспекти впровадження міжнародних договорів і рішень міжнародних правозахисних органів у внутрішньодержавну правову систему розглядалися українськими та зарубіжними науковцями та практиками [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7]. З одного боку, під механізмом імплементации міжнародно-правових норм розуміють органічну взаємодію і взаємозв'язок усіх засобів, що використовуються суб'єктами міжнародного права для реалізації міжнародно-правових норм на національному і міжнародному рівнях [8]. Інша група вчених тлумачить імплементацию міжнародно-правових норм як напрям діяльності держави. Так, П.Рабинович визначає механізм імплементации міжнародно-правових принципів і норм щодо прав людини як систему створених міжнародними організаціями та певною державою юридичних засобів реалізації охорони і захисту таких прав у відповідній державі [9]. В такому ж сенсі використовує цей термін і Н.Раданович, аналізуючи можливі імплементацийні шляхи в національну правову систему України одного з міжнародних засобів імплементации Конвенції про захист прав людини та основних свобод, а саме — рішень Європейського суду з прав людини [10]. Н.Цись дає більш вузьке визначення інституту національної імплементации як «сукупності засобів забезпечення реалізації міжнародно-правових норм, що створюються державою», виділяючи такі складові національної системи імплементации, як національно-правові засоби, національні інститути, тобто органи державної влади та управління із законодавчо оформленою регламентацією їх діяльності з імплементации, спеціфічні (внутрішньодержавні та галузеві) методи [11]. Піддаючи сумніву можливість одночасного імплементування сукупності існуючих міжнародно-правових норм, ратифікованих Україною, у всі галузі національного законодавства без урахування їх особливостей, Н.Цись пропонує розробити галузевий механізм імплементации з урахуванням

загальних методів і основоположних принципів галузей права [11].

Оскільки ООН здійснює моніторинг за імплементацией прийнятих в її рамках міжнародних актів з прав людини через контрольні органи, цікаво буде простежити, яким чином співвідноситься розуміння імплементации взятих державами зобов'язань контрольними органами ООН та самими державами. Зокрема, Комітет ООН з прав людини (надалі — Комітет) згідно зі ст. 40 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (надалі — МПГПП та Пакт) вивчає доповіді держав, які беруть участь у цьому Пакті, про здійснені ними заходи для втілення у життя прав, визнаних у Пакті. Обговорення доповідей держав на сесіях Комітету та підсумкові зауваження по доповідях є свідченням того, який смисл вкладає Комітет в поняття імплементации МПГПП в порівнянні з тим, як розуміє впровадження Пакту сама держава. Однак доповіді України Комітету ООН з прав людини та їх обговорення на сесіях Комітету ще не були предметом досліджень українських науковців, хоч важливість такого дослідження є очевидною. Без детального аналізу самих доповідей, їхнього обговорення в Комітеті ООН з прав людини, підсумкових спостережень членів Комітету та коментарів уряду України на підсумкові спостереження не вдасться відповідним чином відреагувати на зауваження та виправити ситуацію з впровадженням МПГПП у майбутньому.

Як незалежна держава Україна подала вже дві доповіді про здійснені нею заходи для втілення у життя прав, закріплених у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, а саме, четверту періодичну доповідь від 13 липня 1994 р. [12] та п'яту періодичну доповідь від 16 листопада 2000 р. [13].

У 1994 р. Україна представила свою доповідь про виконання положень МПГПП разом з такими державами, як Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Латвія, Росія та Шрі-Ланка. Це була четверта доповідь України з часу створення Комітету з прав людини і перша доповідь незалежної України, підготовлена в рамках чотирирічної періодичності доповідей держав-учасниць. На думку О.Сліпченка, який на час подання доповіді був Надзвичайним і Повноваж-

ним Послом України у Швейцарії та постійним представником України при відділенні ООН та інших міжнародних організацій у Женеві, це був перший серйозний документ, представлений на міжнародний розсуд, який узагальнював нашу практику і роботу в цій надзвичайно важливій галузі і показав, наскільки шлях, обраний нами, відповідає найвищим міжнародним стандартам [14]. Враження від загального рівня доповіді у 18 експертів Комітету було в цілому позитивне. Зазначалось, що з боку наших відповідних органів — Парламенту, виконавчої влади, суспільних інституцій було зроблено чесні і послідовні зусилля для того, щоб якнайшвидше позбутися тоталітарної спадщини. Разом з тим було звернено увагу на серйозний недолік — відсутність на той час нової Конституції України, вказано на певні прогалини в законодавстві щодо меншин, висловлено стурбованість нерівноправним становищем жінок тощо. Йшлося про надання можливості здійснення жінками права на працю, отримання однакової оплати за однаковий трудовий внесок, про право займати високі службові посади, певною мірою проявляти себе в політичному, економічному і культурному житті тощо. Комітет зазначив, що з боку держави мають вживатися більш активні заходи захисту для соціально вразливих груп населення, таких як релігійні та національні меншини, діти, молодь, жінки та інші, які потребують додаткового захисту і заходів для здійснення гарантованих їм основних прав. Крім цього, експерти звернули увагу на те, що не завжди наші стандарти утримання до суду і ув'язнення відповідають міжнародним стандартам. Міжнародні експерти дали свої рекомендації і пропозиції, виходячи з того, що сучасне суспільство України здатне забезпечити найвищі стандарти міжнародної системи захисту прав людини [14].

У четвертій доповіді уряду України, зокрема, зазначаються такі чинники, що мали негативний вплив на захист, дотримання та гарантії громадянських прав і свобод в Україні, як неповне забезпечення принципу поділу гілок влади, численні залишки старої політичної системи в державних механізмах, криза конституційного процесу, відсутність будь-яких кроків у проведенні адміністративної та територіальної реформи, незадовільний стан економічних реформ. Як зазначається в доповіді, реальна ситуація з дотриманням прав людини в Україні, як і в будь-якому іншому суспільстві, визначається рівнем освіти і культури населення та обізнаністю громадян з їхніми юридичними правами, їхньою інтелектуальною і психологічною готовністю вимагати дотримання цих прав, реалізувати та захищати їх. Цей потенціал українського суспільства залишається невикористаним, внаслідок чого дотримання багатьох норм, аж до міжнародних стандартів у сфері прав та свобод людини, не вимагається самими людьми.

Імплементация МПГПП в Україні, як можна судити з доповіді, здійснюється такими шляхами:

1) безпосередня реалізація прав, гарантованих Пактом, як наприклад, реалізація права українського народу на самовизначення (ст. 1 МПГПП);

2) ратифікація інших міжнародно-правових актів, як от Конвенції 1989 р. про боротьбу з вербуванням, використанням, фінансуванням та навчанням найманців як один із виявів імплементації права на життя;

3) скасування статей Конституції та інших законодавчих актів, які суперечать нормам Пакту. Так, ст. 6 чинної на час подання четвертої доповіді Конституції УРСР 1978 р., яка встановлювала монополію комуністичної партії, була скасована у жовтні 1990 р.;

4) прийняття нового законодавства, як, наприклад, створення правової бази для реальної багатопартійної системи; регулювання надзвичайного стану, зайнятості населення тощо;

5) доповнення чинного законодавства новими нормами, які впроваджують стандарти Пакту, або новими редакціями статей, як, наприклад, ст. 15 чинного на той час Кримінального кодексу, яка посилювала правові гарантії самооборони;

6) вдосконалення судової процедури захисту прав і свобод людини та звуження адміністративних повноважень у цій сфері тощо.

Аналізуючи четверту доповідь України з імплементації МПГПП, члени Комітету цікавились конституційними і правовими рамками, в яких імплементувався Пакт, правовим регулюванням надзвичайного стану, проблемами недискримінації та рівності статей, правами національних меншин, скасуванням смертної кари, умовами попереднього затримання, адміністративними заходами щодо іммігрантів, питанням компенсації жертвам незаконних дій державних органів, навчанням працівників пенітенціарних органів. Інша група запитань торкалась свободи пересування, права на приватність, свободи думки, совісті та релігії, свободи висловлювання, заборони пропаганди війни та підбурювання до національної, расової чи релігійної нетерпимості, свободи асоціацій.

Зокрема, членів Комітету цікавило, яких заходів було вжито для поширення серед населення інформації щодо прав, визнаних у Пакті та Факультативному протоколі, і в якій мірі громадськість ознайомлена з результатами дослідження Комітетом четвертої періодичної доповіді України. Питання торкалися того, чи були випадки застосування Пакту будь-якими державними органами, в тому числі судами, чи були посилання на Пакт у судових рішеннях, чи існує процедура застосування в Україні рішень Комітету ООН з прав людини згідно з Факультативним протоколом.

Якщо в четвертій доповіді України (п. 43) лише констатувалось, що вперше було створено

правову основу регулювання надзвичайного стану в Україні, то члени Комітету цікавились детальною інформацією щодо Закону 1992 р. «Про надзвичайний стан», зокрема гарантіями та засобами захисту індивідів під час надзвичайного стану, а також засобами, які будуть вжиті для забезпечення відповідності з п. 2 ст. 4 Пакту.

Іншим прикладом, який засвідчує, що члени Комітету в першу чергу цікавились конкретними заходами, які вживав уряд України для реалізації прав за Пактом, а не просто констатацією труднощів у забезпеченні цих прав, була реакція членів Комітету на вияви дискримінації на етнічній, релігійній, мовній та інших основах. Якщо в доповіді уряду України в п. 219 тільки констатується існування певних соціо-економічних, культурних та психологічних передумов для актів дискримінації на основі етнічної приналежності, власності, релігійних переконань, мови чи статі, то членів Комітету цікавили конкретні кроки на подолання цих труднощів.

Що ж до відповідей членів української делегації, то вони не завжди були достатньо чіткими та повними. Так, зазначаючи, що четверта періодична доповідь, на відміну від попередніх доповідей, була опублікована в повному обсязі, не вказується джерело опублікування. Не було встановлено процедури застосування в Україні рішень Комітету відповідно до Факультативного протоколу. Не зазначалось, які передбачені гарантії та засоби захисту індивідів під час надзвичайного стану, які конкретні заходи вживаються для поліпшення становища жінок тощо.

Основними досягненнями України згідно з п'ятою періодичною доповіддю за МПГПП стало прийняття Конституції 1996 р., створення Ради з реформи судової системи і системи апеляційних судів, прийняття нового Кримінального кодексу, зміни до процедури попереднього затримання та до норм, які регулюють обшук. Відповідні повноваження у цій сфері, які до цього належали прокуратурі, були передані судам, що було надзвичайно важливим кроком у гарантуванні прав людини в Україні та імплементації норм МПГПП. Однак проблема незалежності судової гілки влади залишилась.

Члени Комітету ООН з прав людини, які розглядали доповідь України на 73-й сесії в жовтні 2001 р., наголосили, що мандат Комітету включав не тільки розгляд самих жовитих заходів для захисту прав людини, але й моніторинг практичного впровадження цих заходів. Як можна судити з доповіді та з відповідей представників уряду України на запитання членів Комітету під час розгляду п'ятої доповіді, український уряд просто перерахував вжиті заходи, а не їх імплементацію, в чому, власне, виявився різний підхід до розуміння імплементації прав людини, гарантованих МПГПП.

Як зазначили члени Комітету, з тексту Конституції України незрозуміло, чи норми Пакту мають пряму дію аналогічно положенням Конституції і чи суди в Україні можуть безпосередньо застосовувати МПГПП. Члени української делегації не відповіли на запитання, чи була встановлена процедура імплементації рішень (views) Комітету відповідно до Факультативного протоколу. І хоч за ст. 9 Конституції України МПГПП є частиною національного законодавства України, він, як зазначають члени Комітету, не набув вищого статусу у випадку конфлікту з національним законом. У цьому зв'язку вітались зусилля Уповноваженого Верховної Ради Н.Карпачової доповнити ст. 9 Конституції України.

Аналізуючи національні правові норми щодо надзвичайного стану та їх відповідність ст. 4 МПГПП, члени української делегації детально зупинились на заходах, які в умовах надзвичайного стану можуть обмежувати індивідуальну свободу, однак членів Комітету цікавили засоби правового захисту, доступні для громадян у випадку, якщо вони вважають, що їх основні права були порушені в результаті вжиття таких заходів в умовах надзвичайного стану. Вказувалось на невідповідність ст. 4 Пакту можливості обмежувати право на свободу світогляду і віросповідання під час надзвичайного стану, що допускається Конституцією України, ст. 4 Пакту.

Членами Комітету зазначалось, що згідно з Щорічником Міжнародної Гельсінської Федерації, Н.Карпачова подала дані про те, що 30% ув'язнених в Україні піддаються катуванням, а згідно з іншими даними катування постійно застосовується як засіб одержання зізнань. У цьому зв'язку Комітет цікавило, чи в національному праві все ще не існує норми, яка б проголошувала свідчення, одержані внаслідок застосування катувань, неприйнятними, і чи якщо обвинувачений у кримінальному процесі заявляє, що його зізнання було одержане за допомогою таких засобів, розгляд справи переривався, і розпочиналося окреме розслідування. Ці запитання залишилися без відповіді, як і запитання щодо реального стану зі свободою висловлювання в Україні, а саме — який відсоток електронних засобів знаходився у приватній сфері, який відсоток фінансування прес-агентств здійснювався за рахунок уряду, інформація про банкрутство, ухилення від сплати податків чи інших фінансових проблем прес-агентств тощо. У Комітету викликало занепокоєння те, що члени Національної ради з питань телебачення і радіомовлення призначаються Президентом чи Парламентом, адже з огляду на значення мас-медіа в суспільстві видача ліцензій повинна бути довіреною незалежному органу.

Конкретні дані справді наводились Н.Карпачовою під час обговорення доповіді України, в тому числі щодо застосування катувань в Україні,

поганого поведження з ув'язненими. Зокрема, в 2000 р. 285 міліціонерів були обвинувачені у катуваннях та 69 — у застосуванні сили. Членів Комітету також цікавила кількість смертних випадків у в'язницях, можливі причини таких смертей.

Отже, як можна судити з доповідей України про впровадження норм Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, уряд України розуміє під цим у першу чергу правові положення, закріплені в законодавстві, а не практичний стан

з реалізацією цих положень. У цілому слабкою стороною імплементації в Україні МПГПП, як свідчать четверта і п'ята періодичні доповіді України, є відсутність практичних заходів забезпечення прав, зокрема, судового механізму захисту прав, гарантованих Пактом, на основі застосування самого Пакту, а також відсутність процедури імплементації рішень Комітету ООН з прав людини. Більшість з цих зауважень Комітету ООН з прав людини залишаються актуальними й нині.

Використані матеріали:

1. Б у т к е в и ч В.Г. Теоретические основы взаимодействия международного и внутрисударственного права: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — К., 1980.
2. Б у р о м е н с ь к и й М.В. Застосування міжнародно-правових норм про права людини у внутрішньому правопорядку України // Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 1 (16). — С. 86–94.
3. Є в і н т о в В. Пряме застосування міжнародних стандартів прав людини (Коментар до ст. 9 Конституції України) // Український часопис прав людини. — 1998. — № 1. — С. 27.
4. К у ц Г.Г. Застосування норм Європейської конвенції та прецедентної практики Європейського суду з прав людини судами України // Право України. — 2002. — № 2. — С. 18–24.
5. П а л і у к В.П. Рішення Європейського суду з прав людини і практика розгляду цивільних справ судами України // Вісник Верховного Суду України. — 2001. — № 2. — С. 53–56.
6. Р а б і н о в и ч П., Р а д а н о в и ч Н. Імплементація міжнародних договорів в Україні та гармонізація з ними національного законодавства (деякі загальнотеоретичні аспекти) // Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 1 (16). — С. 80–86.
7. Ш е в ч у к С. Європейська конвенція про захист прав та основних свобод: практика застосування та принципи тлумачення у контексті сучасного українського праворозуміння // Практика Європейського суду з прав людини: Рішення. Коментарі. — 1999. — № 2. — С. 236–237.
8. С а а д З. Імплементація міжнародних соглашений по правам человека в арабском мире (гражданские и политические права): Автореф. дис... канд. юрид. наук. — К., 1994. — С. 9.
9. Р а б і н о в и ч П.М. Проблеми юридичного забезпечення прав людини (загальнотеоретичний аспект) // Український часопис прав людини. — 1995. — № 2. — С. 16–23.
10. Р а д а н о в и ч Н. Міжнародно-судові засоби імплементації Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод // Право України. — 1999. — № 12. — С. 36–39.
11. Ц и с ь Н.І. Імплементація норм міжнародного права у національне кримінальне законодавство України (Загальна частина): Автореф. дис... канд. юрид. наук. — К., 1994. — С. 14.
12. CCPR/C/95/Add.2 (State Party Report).
13. CCPR/C/Ukr/99/5 (State Party Report).
14. Четверта, вона ж перша // Голос України. — 1995. — 19 серп. — С. 5.

Правові гарантії обвинуваченого та шляхи їх вдосконалення у кримінальному процесі

А.ОЗЕРСЬКА

(Київський юридичний інститут МВС України)

Кримінально-процесуальні гарантії повинні забезпечувати не тільки можливість використання особою наданого їй процесуального права, а й досягнення нею того інтересу, який знаходить відображення у реалізованому праві. Наявність у обвинуваченого, підозрюваного певного інтересу — рушійна сила кримінального судочинства, адже інтерес закликає цих осіб діяти, реалізувати надані їм права. Використовуючи права для за-

хисту своїх законних інтересів, вказані особи допомагають органам слідства і суду встановити істину, вирішити завдання кримінального судочинства. Таким чином, можливе повніше відображення суттєвих, узгоджених із завданнями названого судочинства інтересів цих осіб у нормах права шляхом надання даним суб'єктам відповідних прав, які відповідають їх інтересам.

Інтерес за своєю природою об'єктивний. Він розглядається нами як категорія соціологічна.