

Україна в європейській системі захисту прав людини



Народилась 1959 р., закінчила Дніпропетровський державний університет та юридичний факультет Львівського національного університету. Кандидат філологічних наук, магістр права, доцент кафедри загальноправових наук Національного університету «Києво-Могилянська академія». Автор понад 70 наукових праць.

Рада Європи нині є найважливішою та найвпливовішою інституцією захисту прав людини в Європі. Вона тісно співпрацює з Європейським Союзом, неодмінною умовою участі в якому є дотримання його членами стандартів демократії та захисту прав людини, вироблених Радою Європи. Сам Європейський Союз не може стати стороною міжнародного договору, однак, як зазначено в ст. 6 Амстердамського договору, він поважає основні права та свободи, сформульовані Європейською конвенцією з прав людини. Отже, без повної узгодженості з принципами захисту прав людини Ради Європи неможлива реальна співпраця з Європейським Союзом.

Зрозуміло, що за п'ятдесятилітню історію захист прав людини в рамках Ради Європи вийшов далеко за межі Європейської конвенції. Він став частиною національних законодавств, що й підсилило його ефективність. Серед основних принципів захисту прав людини, вироблених Радою Європи, виділяють принципи демократії та верховенства права. Згідно зі ст. 3 Статуту Ради Європи «кожен член Ради Європи повинен визнати принципи верховенства права і здійснення прав людини та основних свобод усіма особами, які перебувають під його юрисдикцією, і щиро та ефективно співпрацювати в досягненні ме-

ти Ради Європи»¹. Під демократією маються на увазі не тільки регулярні вибори, а й демократична конституція, котра передбачає розподіл влад, законодавство, яке цей поділ підтримує, і законодавча система регулювання, котра торкається основних учасників політичної системи — політичних партій: їх вільне утворення, існування та створення умов для громадської діяльності. І це не тільки питання демократії, а й прав людини в політичній сфері. Це торкається права людей брати участь у політичному процесі, утворювати політичні партії, вільно виражати політичні погляди, обираючи членів цих партій до парламенту. Без чітко структурованої плюралістичної та вільної партійної системи демократія неможлива².

Україна заявила про своє бажання вступити до Ради Європи ще у липні 1992 р. Однак тільки з кінця 1994 р. взаємини України та Ради Європи почали розвиватися динамічно. З січня 1995 р. при Раді Європи розпочала роботу місія постійного спостерігача України. Була розроблена Програма спільних дій між Україною та Радою Європи, яка мала на меті розвиток діалогу між Україною та цією організацією, реформування законодавства відповідно до стандартів Ради Європи тощо. 26 вересня 1995 р. ПАРЕ прийняла Висновок № 190 (1995) щодо вступу України до РЄ, у якому, проаналізувавши конституційну ситуацію в Україні, зокрема, стосовно розподілу влади, захисту прав людини та перспектив здійснення динамічних економічних реформ, а також кроки, які Україна на той час вже здійснила на шляху зближення з Радою Європи, рекомендувала Комітетові міністрів запросити Україну стати членом Ради Європи³.

31 жовтня 1995 р. Верховна Рада України 250 голосами проти 5 проголосувала за приєднання до статуту Ради Європи, а 9 листопада Комітет міністрів Ради Європи юридично затвердив рішення ПАРЕ про вступ України до цієї авторитетної міжнародної організації, і в цей же день перед Палацом Європи у Страсбурзі відбулась урочиста церемонія підняття державного прапора України — 37-го повноважного члена Ради Європи.

Ставши членом Ради Європи, Україна намагається виконувати взяті зобов'язання. Зокрема, була прийнята нова Конституція України 1996 р., Закон «Про Конституційний суд України» 1996 р. зі змінами і доповненнями 1997 р., низка законів про вибори, Закон «Про державну виконавчу службу»,

ратифіковані Європейська конвенція з прав людини та основних свобод і всі протоколи до неї, Рамкова конвенція про захист національних меншин, Європейська конвенція про запобігання катуванням та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню, Європейська конвенція про видачу правопорушників, Конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах, Конвенція про передачу засуджених осіб, Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, Європейська хартія місцевого самоврядування, Генеральна угода про привілеї та імунітети тощо. Україна підписала Європейську соціальну хартію, а у травні 1999 р. — її переглянутий варіант, однак питання її ратифікації залишається відкритим⁴. У грудні 1999 р. було прийнято Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.»⁵, однак рішенням Конституційного суду України від 12 липня 2000 р. цей Закон було визнано таким, що не відповідає Конституції України, оскільки його було підписано і офіційно оприлюднено з порушенням положень статті 94 Конституції України.

Подальшому вдосконаленню демократичних засад судової системи України має сприяти прийняття нових Законів України «Про судоустрій», «Про статус суддів», «Про кваліфікаційні комісії та кваліфікаційну атестацію і дисциплінарну відповідальність суддів України», «Про органи суддівського самоврядування», проекти яких нині обговорюються Верховною Радою⁶. В той же час Верховна Рада України може впливати на забезпечення прав людини не тільки законотворенням, а й, як зазначає Г. Удовенко, шляхом контролю за виконанням законів, кадрових питань щодо Уряду, визначення засад державної політики⁷.

Деякі вчені пропонують піти тим шляхом, яким пішли Великобританія, ФРН, інші держави, а саме — прийняти спеціальний нормативний правовий акт, який би законодавчо трансформував Європейську конвенцію у внутрішнє законодавство, або прийняти закон про права людини, складовою частиною якого були б основні положення Європейської конвенції⁸. Робота над проектом такого закону триває. На думку О. Чалого, добре було б прийняти Закон України «Про імплементацію міжнародних договорів» на зразок Restatement США⁹.

В Україні усвідомлюється необхідність гармонізації законодавства України з міжнародно-правовими стандартами у сфері прав людини. Так, ще в 1996 р. Президент своїм Указом створив Державну міжвідомчу комісію з питань впровадження в законодавство України норм і стандартів Ради Європи (зі змінами і доповненнями згідно з Указом Президента України від 27 січня 1999 р.). До складу комісії входять керівники 17 міністерств і відомств. Очолює її міністр юстиції України Сюзанна Станік. Комісія є координаційним органом з питань підготовки пропозицій щодо приведення національного законодавства у відповідність із європейськими нормами і стандартами. Основним завданням Комісії є розробка проектів планів реформування законодавства України, що регулює права та свободи особи, координація діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо розробки проектів нормативних актів з питань приведення законодавства України у відповідність із міжнародними правовими нормами і стандартами¹⁰.

Наступним важливим етапом став Указ Президента від 9 лютого 1999 р. «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади», в якому розроблено методологічні засади діяльності по гармонізації законодавства України: визначено її зміст, основні завдання та принципи, пріоритетні сфери та етапи, механізм впровадження в правозастосовчу практику. Зокрема, виконання першого етапу гармонізації зорієнтоване на завершення формування основ правової системи України відповідно до фундаментальних норм і принципів Ради Європи, а саме: виконання зобов'язань за висновком №190 ПАРЕ, взятих Україною при вступі до Ради Європи, прийняття інших найважливіших законів України — Цивільного, Цивільно-процесуального, Адміністративного, Адміністративно-процесуального, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів, завершення реформи судочинства і пенітенціарної системи в Україні, проведення адміністративної реформи та створення ефективної системи впровадження законодавства¹¹.

З метою подальшої демократизації механізму реєстрації громадян Президент України 31 жовтня 1998 р. видав Указ «Про службу громадянства та реєстрацію фізичних осіб», яким передбачено створення в системі органів Міністерства юстиції служби громадянства та реєстрації фізичних осіб шляхом передачі їй функцій паспортної служби, яка доти перебувала в

структурі Міністерства внутрішніх справ. Крім того, в цьому контексті Міністерством юстиції підготовлено проекти Законів України «Про єдиний державний реєстр фізичних осіб та порядок їх реєстрації», «Про паспорт» та інші. Цей етап передбачає також розгортання роботи, спрямованої на внесення змін і доповнень до чинного законодавства, якщо воно суперечить нормам і стандартам міжнародного права з прав людини.

Кабінет міністрів України розробив та вніс до Верховної Ради проект Зasad державної політики України у галузі прав людини як рамковий документ про здійснення державної правової політики захисту прав людини. 17 червня 1999 р. Верховна Рада України відповідною постановою ухвалила Рамковий документ про Засади державної політики України в галузі прав людини¹², який має забезпечити практичні юридичні механізми реалізації положень Конституції України стосовно основних прав і свобод. Тим самим було виконано одне з найважливіших зобов'язань нашої держави згідно з Висновком ПАРЕ №190 (1995 р.).

Разом із тим відносини України з Радою Європи не є безпроблемні. Неодноразово на адресу України лунали попередження про призупинення участі делегації українських законодавців у ПАРЕ, зокрема, на січневій та червневій 1999 р. її сесіях. У січні 1999 р. Україні було рекомендовано продемонструвати до наступної сесії ПАРЕ у червні 1999 р. «істотний прогрес» у виконанні своїх обіцянок перед Радою Європи. На думку Комітету з моніторингу Ради Європи, значного прогресу досягнуто не було, оскільки формально було прийнято лише один із п'яти потрібних законів — ухвалено постанову про засади державної політики у сфері прав людини. Залишилися неприйнятими Закон «Про судоустрій», Кримінальний та Кримінально-процесуальний, Цивільний та Цивільно-процесуальний кодекси, а також Закон «Про політичні партії». Комітет з моніторингу також зазначав, що де-юре не скасовано і смертну кару, є утиски свободи преси, проблеми самоврядування, не ратифіковано Європейську хартію про регіональні мови та мови меншин, не виконуються судові рішення¹³. Разом із тим було зазначено, що, окрім прийняття згаданого рамкового акту, деякі інші зобов'язання перебувають на стадії завершення, як от підписання Україною 7 травня 1999 р. Європейської соціальної хартії (переглянутий варіант). Відповідно до Указу

Президента України від 13 березня 1999 р. Державний департамент з питань виконання покарань було виведено з підпорядкування Міністерства внутрішніх справ України. На той час парламент України ухвалив у цілому Європейську хартію про регіональні мови та мови національних меншин з подальшим законодавчим роз'ясненням механізмів реалізації цієї Хартії, що мали бути визначені парламентом до початку літніх парламентських канікул; було прийнято у третьому читанні Закон України «Про політичні партії». Ці кроки Асамблея визнала свідченням того, що досягнуто певного прогресу на шляху виконання зобов'язань Україною, хоч ще багато залишається зробити і в галузі гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами та забезпечення дотримання цих принципів у практичній роботі органів влади України, і в забезпеченні верховенства права, якого вимагають наявні факти невиконання судових рішень¹⁴. Це і стало підставою прийняття Асамблеєю рішення про порушення на черговій сесії 2000 р. питання про призупинення прав членів делегації України щодо подання на обговорення офіційних документів у дусі правила 23 Правил процедури та щодо виконання обов'язків і голосування в Асамблеї та її органах, зберігаючи, однак, за членами права відвідувати засідання та виступати на сесії Асамблеї доки не буде вжито подальших заходів, що вважатимуться за значний прогрес у дусі Резолюції 1179, ухваленої в січні 1999 р.¹⁵ Однак, враховуючи прийняття Верховною Радою України Закону «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (1992 р.)¹⁶, рішення Конституційного суду України щодо неконституційності низки положень Кримінального кодексу України, які передбачають смертну кару як вид покарання та вжиття інших заходів у дусі Резолюції 1179, санкції, передбачені Рекомендацією 1416 ПАРЕ, до України застосовані не були.

У резолюції 1194, прийнятій 24 червня 1999 р., Асамблея зробила висновок про відсутність значного прогресу у виконанні таких зобов'язань, як прийняття рамкового документа про правову політику України у сфері захисту прав людини, рамкового документа про правову та судову реформи, нового Кримінального та Кримінально-процесуального кодексу, нового Цивільного та Цивільно-процесуального кодексу, нового за-

кону про політичні партії та Ратифікації Протоколу №6 до Європейської конвенції.

Чергова хвиля критики України у квітні 2000 р. стосувалася референдуму з питань інституційної реформи. Згідно з Рекомендацією 1451 Асамблеї передбачалося, що «у випадку, коли Конституція буде доповнюватись неконституційним шляхом, вона рекомендує припинити членство України в Раді Європи».

Оскільки в Україні був прийнятий новий Кримінальний кодекс, три книги Цивільного кодексу та виконано ще кілька зобов'язань перед Радою Європи, українське питання не було поставлено на розгляд Асамблеї у червні 2001 р. Отже, попри проблемні питання у відносинах України з Радою Європи, можна говорити про готовність обох сторін спільно їх вирішувати.

Окрім Ради Європи, Україна бере активну участь і в роботі іншої європейської організації — ОБСЄ. 30 січня 1992 р. Україна була офіційно визнана як одна з повноправних держав — учасниць НБСЄ, і з цієї дати принципи і домовленості, закріплені у Підсумковому акті та інших документах НБСЄ (тепер ОБСЄ), є обов'язковими для України. Разом із тим УРСР у складі СРСР, який був членом НБСЄ, не могла бути не пов'язана з цією організацією. Після прийняття Підсумкового акту НБСЄ в Україні було створено 9 листопада 1976 р. Українську громадську групу для сприяння імплементації Гельсінкських угод. Група заявила про себе Декларацією, яка проголосила своїм основним завданням інформування урядів держав — учасниць НБСЄ та світу про порушення в Україні Загальної декларації прав людини і тих статей, прийнятих Гельсінкською конференцією, які торкаються гуманітарних питань¹⁷. Декларація була підписана керівником групи Миколою Руденком та дев'ятьма іншими членами групи. 18 жовтня 1977 р. учасник групи Петро Григоренко звернувся з відкритим листом до учасників Белградської конференції НБСЄ, у якому просив вимагати від СРСР негайного припинення фізичних та моральних катувань, що застосовувалися до ув'язненого керівника Української Гельсінської групи Миколи Руденка та Олекси Тихого¹⁸. Однак як у Белграді, так і на наступній конференції у Мадриді СРСР звинуватив західні держави, які ставили питання про порушення прав людини в Радянському Союзі, у втручанні у свої внутрішні справи. За тоталітарного ре-

жиму захист прав людини цивілізованими засобами згідно з Гельсінкськими угодами виявився неможливим. З 37 членів Української Гельсінкської групи на 1980 р. 34 були ув'язнені в тюрмах, концентраційних таборах, психіатричних лікарнях, чи видворені з країни.

Після здобуття Україною незалежності та визнання України як члена НБСЄ участь нашої держави у цій організації є досить активною. Так, ще перед самітом у Будапешті Україна висунула ідею прийняти рішення про створення спеціальної групи з представників ООН, НАТО, ЄС, ЗЄС та НБСЄ, яка почала б роботу над угодою між цими структурами про співробітництво та розподіл обов'язків для забезпечення стабільності в регіоні. Україна намагалася провести цю пропозицію в робочих групах, які два місяці до саміту в Будапешті працювали в рамках конференції НБСЄ з огляду її діяльності. Однак під час дискусій і консультацій стало очевидним, що інші організації, передусім НАТО, ще не готові до детального розгляду всіх аспектів такої взаємодії¹⁹.

15 червня 1994 р. згідно з рішенням Комітету старших посадових осіб ОБСЄ була утворена Місія ОБСЄ в Україні, до складу якої входили експерти з конституційних та економічних питань, з метою підтримки роботи згаданих експертів та подання звітів щодо ситуації в Криму²⁰. 24 січня 1994 р. було підписано Меморандум про взаєморозуміння між Українським урядом та Місією. Це була чи не єдина в історії ОБСЄ Місія, яка успішно завершила свою роботу і виконала покладені на неї завдання щодо попередження напруження та сприяння взаєморозумінню в регіоні. Неодноразово Україну відвідував Верховний комісар у справах національних меншин.

Активною була участь делегації України у восьмій сесії Парламентської асамблеї ОБСЄ в Санкт-Петербурзі у липні 1999 р. Зокрема, було внесено низку вагомих поправок до економічної резолюції Санкт-Петербурзької декларації стосовно відновлення Балканського регіону, зокрема щодо подання негайної допомоги для компенсації не лише країнам, які межують із Косово, а й «іншим сусіднім країнам, які постраждали від скорочення експорту й імпорту після зруйнування транспортних комунікацій і особливо річкового судноплавства по Дунаю»²¹. Під час Санкт-Петербурзького саміту одну з чотирьох

вакансій віце-президента асамблеї виборів представник України — народний депутат Ігор Осташ.

Варшавське бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ на запрошення Міністерства закордонних справ України та Центральної виборчої комісії утворило Місії спостереження за парламентськими виборами 29 березня 1998 р. та президентськими виборами 1999 р. В одній із заяв Місії щодо виборів 29 березня зазначалося, що як член ОБСЄ Україна зобов'язалася поважати права і свободи преси незалежно від її політичної орієнтації. У разі ж призупинення видання газети «Правда України» та накладення непомірного штрафу на газету «Всеукраїнські відомості» це право було порушене²².

Згідно з доповіддю представника ОБСЄ з питань свободи преси в Україні, опублікованої у березні 2000 р., основні проблеми преси в Україні включають насилля над журналістами та їх смерть; інспекції податкових органів та інших контрольних органів; позови про захист честі та гідності посадових осіб і надмірні штрафи, що накладаються судами; закриття газет без судових рішень; відкликання права теле- чи радіопересилання.

ОБСЄ також подає допомогу Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини та іншим інституціям захисту прав людини²³. У щорічних доповідях щодо порушень прав людини Гельсінкський комітет аналізує і ситуацію в Україні. Так, у доповіді за 1998 р. Україна разом з іншими колишніми радянськими республіками критикується за систему прописки, яка все ще практикується і є серйозним обмеженням свободи пересування та права особи обирати собі місце проживання²⁴.

Як бачимо, за п'ять років свого перебування в Раді Європи та за дев'ять років членства в ОБСЄ Україна встигла зробити чимало у сфері законодавчого забезпечення прав людини. Однак ще більше залишається зробити на шляху до відкритого й демократичного суспільства, чого вимагає від нас членство в європейській системі захисту прав людини.

¹ Wydra D. Principles of Human Rights Protection in the Member Countries of the Council of Europe // Seminar of the Verkhovna Rada of Ukraine and the Council of Europe on the Legal Protection of Human Rights. — Kyiv, 11 June 1999.

² Там само.

- ³ Парламентська Асамблея Ради Європи. Висновок № 190 (1995) щодо вступу України до Ради Європи (неофіційний переклад). Страсбург, 26 вересня 1995 р. — Українська Правнича Фундація.
- ⁴ Удовенко Г.Й. Завдання подальшого розвитку системи забезпечення прав людини в Україні // Законодавчий захист прав людини: Семінар Верховної Ради України та Ради Європи. — К., 11.06.1999. — С. 7.
- ⁵ Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» від 24 грудня 1999 р. // Голос України. — 30 грудня 1999 р. — № 244. — С. 3.
- ⁶ Забігайло В.К. Завдання і перспективи гармонізації права України з міжнародним гуманітарним правом // Законодавчий захист прав людини. — Вказ. праця. — С. 33.
- ⁷ Удовенко Г.Й. — Там само.
- ⁸ Див.: Забігайло В.К. Завдання і перспективи гармонізації права України з міжнародним гуманітарним правом // Законодавчий захист прав людини. — Вказ. праця. — С. 36.
- ⁹ З доповіді О. Чалого «Формування сучасної міжнародно-правової позиції України» на конференції «Україна і міжнародне право на межі тисячоліть (до завершення 10-ліття міжнародного права ООН 1989—1999 р.» — К., 26—27 лист. 1999 р.
- ¹⁰ Забігайло В.К. Завдання і перспективи гармонізації... — Вказ. праця. — С. 37.
- ¹¹ Там само.
- ¹² Постанова Верховної Ради України «Про Засади державної політики України в галузі прав людини» // Голос України. — 25 черв. 1999 р. — № 115. — С. 3.
- ¹³ Рекомендація 1416 ПАРЕ щодо виконання зобов'язань, взятих Україною // Голос України. — 15 липня 1999 р. — № 128. — С. 5.
- ¹⁴ Там само.
- ¹⁵ Там само.
- ¹⁶ Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» // Голос України. — 30 груд. 1999 р. — № 244. — С. 3.
- ¹⁷ Declaration of the Ukrainian Public Group to Promote the Implementation of the Helsinki Accords // The Human Rights Movement in Ukraine. Documents of the Ukrainian Helsinki Group 1976—1980. — Baltimore, Wash., Toronto: Smoloskyp Publishers, 1980. — P. 19—22.
- ¹⁸ An Open Letter to the Participants of the Belgrade Conference, etc. by P. Grigorenko (October 18, 1977) // The Human Rights Movement in Ukraine... — Вказ. праця. — р. 165—166.
- ¹⁹ Була б політична воля. — Вказ праця. — С. 14.
- ²⁰ The OSCE Mission to Ukraine // <http://www.osce.org/e/docs/survey/ukraine.htm>.
- ²¹ Шевчук Ю. Рівні серед рівних, а не учні сильних // Голос України. — 13 липн. 1999 р. — № 126. — С. 2.
- ²² OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights Press Statement // <http://www.osce.org/inst/odihr/news/ukr1.htm>.
- ²³ Див.: Ombudsman and Human Rights Protection Institutions in OSCE Participating States <http://www.osce.org/inst/odihr/docs/ombu—98.htm>.
- ²⁴ Див.: Helsinki Committee Report on Human Rights Abuses in 1998. Annual Report // <http://www.ihf-hr.org>.