

Віктор Тімашов, к.ю.н.

Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі

СПІВПРАЦЯ РАДИ ЄВРОПИ З УКРАЇНОЮ В ПИТАННЯХ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ІНСТИТУТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

The general state of Ukraine's cooperation with the Council of Europe in improving the Institute of Human Rights and the approximation of national legislation with international standards was described. According to the Council of Europe recommendations for the changes in judicial and prosecutorial reform traced modern legislation in these areas. Despite the fact that we live in the XXI century, military conflicts between countries are observed all the time, opposition to the government by the citizens of certain countries or ethnic conflicts between nationalities living in the same area. All of these events in the world lead to the violation of the rights of man and citizen and have individual and mass nature. The conclusions and suggestions were made for future cooperation trends of Ukraine and the Council of Europe.

Key words: human rights and freedoms, the Constitution of Ukraine, international human rights law, the Council of Europe, the judiciary, prosecution system, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe.

До цього часу, незважаючи на те що ми живемо у XXI ст., повсякчасно спостерігаємо за воєнними конфліктами між країнами, протистоянням владі з боку громадян певних країн або етнічними конфліктами між національностями, що проживають на одній території. Усі ці події у світі також призводять до порушення прав людини та громадянина і мають як індивідуальний, так і масовий характер.

Важелем впливу на вирішення питань додержання та забезпечення прав та свобод людини має бути ефективний інститут державного управління, який містив би в собі демократичні засади, закріплені в національному законодавстві, а також механізм їх забезпечення. На міжнародному рівні питанням забезпечення прав людини і громадянина займаються міжнародні правові організації. Питання зміцнення демократії, верховенства права та захисту прав людини є ключовими постулатами діяльності Ради Європи, ЄС та ОБСЄ. Ці організації об'єднують мету щодо здійснення ефективного захисту прав людини в Європі, спонукаючи їх, у свою чергу, до розбудови спільного вектора співпраці в цій сфері. Взаємодоповнююче співробітництво та координація між Радою Європи, ОБСЄ і ЄС базуються на принципах рівноправності, практичної доцільності та орієнтації на кінцевий результат – захист прав людини та основних свобод з уникненням при цьому конкуренції та змагальності між собою¹.

В українській науці проблемами висвітлення міжнародно-правових питань співробітництва європейських міжнародних організацій у галузі захисту прав людини займаються багато науковців, серед яких можна назвати М. М. Антонович, В. Г. Буткевича, В. Н. Денисова, В. В. Мицика, В. І. Муравйова, П. М. Рабіновича, О. В. Святун, А. Л. Федорову, С. В. Шевчука, О. М. Шпакович та багатьох інших. Нині питання взаємодії ОБСЄ, ЄС та Ради Європи викликають не лише теоретичний, а й практичний інтерес. У зв'язку з чим і постає необхідність визначення напрямів співпраці даних організацій з урахуванням сучасного рівня розвитку правової доктрини.

У наш час права людини, їх охорона та забезпечення є життєво важливим завданням для багатьох європейських держав, зокрема країн Центральної і Східної Європи, у тому числі й України, які намагаються побудувати цивілізоване демократичне суспільство на основі пріоритету вищих людських цінностей і взаємоповаги між народами. Щодо цього значну увагу в галузі прав людини

¹ Мушак, Н.Б. (2013). Міжнародно-правові питання співробітництва та взаємодії правових систем Ради Європи, Європейського Союзу та організації з безпеки і співробітництва у Європі у сфері захисту прав людини. *Часопис Київського університету права*. <http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_1/yyuyu/308.pdf>.

привертають міжнародні організації, і особливо така впливова, як Рада Європи. Шлях до справжньої демократії та дотримання прав людини є довгим, складним і сповненим перешкод. Про це свідчить сучасна ситуація – конфлікти в колишній Югославії, на Північному Кавказі, у Чечні, Грузії, Молдові, Росії, Україні, посилення нетерпимості, сепаратизму, расизму, антисемітизму та ксенофобії, порушення прав національних меншин, збільшення кількості безробітних та бездомних тощо. Усе це є загрозою для стабільності та безпеки в усій Європі, тим самим заважаючи об'єднанню і демократизації всіх європейських держав. Одна з ключових ролей у цьому процесі належить Раді Європи, яка покликана об'єднати континент на основі спільних цінностей заради миру, свободи, прав людини та економічного добробуту.

Оскільки дотримання прав людини є основою демократії, Рада Європи намагається зробити ці права універсальними, заохочуючи всі держави-члени дотримуватися одних і тих самих норм в інтересах усіх громадян незалежно від їх походження. Народи Європи повинні мати змогу користуватись усіма своїми правами (громадянськими, політичними, економічними, соціальними та культурними), а Рада Європи прагне забезпечувати та захищати всі ці права, які є єдиним і неподільним цілим¹.

Перспективи входження України в європейський простір зобов'язують визнавати права людини провідним цілісним орієнтиром у розбудові українського громадянського суспільства та правової держави. Вони є системоутворюючою складовою такого суспільства та правової держави, а також нормативною формою вираження міри свободи індивіда. Отже, природні права людини – це безумовні домагання індивіда на вільне волевиявлення, самореалізацію в суспільстві й державі².

Співпрацюючи саме з такою організацією, як Рада Європи, Україна спроможна суттєво вдосконалити своє законодавство в галузі забезпечення прав людини та інтегрувати його відповідно до європейських стандартів, а отже, покращити своє становище в міжнародному просторі.

Конкретний результат співробітництва України з Радою Європи у сфері прав людини позначився на вдосконаленні законодавства. Це зазначено в Резолюції № 1346 (2003 р.) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків та зобов'язань Україною», де в пункті 2 стосовно національного законодавства та здійснення реформ зазначено, що:

1. 7 лютого 2002 р. Верховною Радою України прийнято Закон «Про судоустрій», який набрав чинності 1 червня 2002 р.

2. Цивільний кодекс остаточно прийнято Верховною Радою України 16 січня 2003 р. та підписано Президентом України 3 березня 2003 р., він набере чинності 1 січня 2004 р.

3. 15 травня 2003 р. Верховною Радою України було прийнято новий Закон «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин».

Україна досягла прогресу в подальшому реформуванні судової системи, зокрема створивши в рамках системи судів загальної юрисдикції Апеляційний суд України, Вищий адміністративний суд України та Державну судову адміністрацію.

Україна приєдналася до низки важливих юридичних інструментів Ради Європи, зокрема до Протоколу 13 Європейської конвенції з прав людини стосовно заборони смертної кари без жодних застережень, Протоколів 1 і 2 до Європейської конвенції про запобігання тортурам, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню³.

Що стосується решти зобов'язань у галузі покращення національного законодавства та здійснення реформ, Парламентська Асамблея Ради Європи (далі – Асамблея) закликає органи влади України продовжувати роботу, активізувати свої зусилля, а також зміцнювати співробітництво з Радою Європи для забезпечення повної відповідності українського законодавства та практики правозастосування принципам і стандартам зазначеної організації, передусім стандартам, гарантованим Європейською конвенцією з прав людини, а також повної відповідності рішенням Суду у Страсбурзі щодо індивідуальних і загальних заходів, яких може вимагати

¹ Тамм, А.Є. (2011). Роль ради Європи в забезпеченні прав людини (до історіографії проблеми). *Теорія та практика державного управління*, 1(32), 1–7. <<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-1/doc/5/08.pdf>>.

² Гіждіван, Л. (1999). Про деякі питання адаптації законодавства України з громадянських прав людини до норм Ради Європи. *Право України*, 11, 27–29.

³ Парламентська Асамблея Ради Європи Резолюція № 1346 (2003) Виконання обов'язків та зобов'язань Україною. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_608>.

Комітет міністрів¹.

Так, Радою Європи було підготовлено «План дій Ради Європи для України на 2011–2014 роки», який передбачає низку заходів, спрямованих на покращення соціально-економічних показників у країні. Даний План дій враховує досвід і результати реалізації Плану дій Ради Європи для України 2008–2011 рр., затвердженого на 1032-му Засіданні заступників міністрів 9-10 червня 2008 р. і спрямованого на надання Україні підтримки у виконанні решти її статутних та індивідуальних зобов'язань як держави-члена Ради Європи, передбачаючи пакет пріоритетних заходів, покликаних допомогти у приведенні українського законодавства, інститутів та практики у відповідність до європейських стандартів щодо прав людини, верховенства права і демократії. Першим розділом «Плану» зазначено забезпечення захисту прав людини в контексті Європейської конвенції з прав людини шляхом зміцнення потенціалу Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини². Також у рамках захисту прав людини «Планом» передбачалося:

– створення активної мережі незалежних несудових правозахисних структур (багатосторонні Програми в рамках Спільних проектів ЄС–Ради Європи;

– забезпечення ефективної імплементації на національному рівні Європейської конвенції з прав людини;

– утвердження стандартів і механізмів гендерної рівності, включаючи ліквідацію всіх форм гендерної дискримінації, шляхом створення і посилення механізмів моніторингу на центральному і місцевому рівнях;

– імплементація Європейської соціальної хартії (переглянутої);

– сприяння розвитку сучасних соціальних послуг в Україні;

– підтримка реформи судової системи та низки інших³.

Також у рамках проекту «Спідометр «Україна – ЄС» 2014 р. Рада Європи запропонувала список рекомендацій Ради Європи щодо судової реформи і реформи прокуратури в Україні, який передбачав близько 100 рекомендацій.

До найбільш значущих реформ суддівського інституту можна віднести такі:

– створити незалежний від виконавчої та законодавчої влади орган, який відповідав би за призначення та кар'єру суддів;

– забезпечити обрання членів ради юстиції (суддів), що не є суддями, серед інших видатних юристів, університетських професорів з певним стажем перебування на посаді чи звичайних громадян;

– зменшити кількість рівнів суддівського самоврядування;

– збільшити віковий ценз та стаж у галузі права, необхідний для обіймання посади судді;

– усунути Верховну Раду від призначення суддів;

– передати від Верховної Ради до Вищої ради юстиції повноваження з позбавлення судді імунітету;

– установити мережу судів загальної юрисдикції, їх утворення, реорганізацію чи ліквідацію на рівні закону.

До найбільш значущих реформ інституту прокуратури можна віднести такі:

– позбавити прокуратуру функції загального нагляду;

– позбавити прокуратуру можливості здійснювати загальний захист прав людини та водночас зосередити цю функцію в Омбудсмена;

– скасувати норму Конституції, яка дозволяє висловлювати недовіру Генеральному прокуророві, що має наслідком його відставку⁴.

¹ Мелех, Б.В. (2009). Співробітництво України з Радою Європи у сфері захисту прав людини на шляху до Європейської інтеграції. *Науковий вісник*, 3, 1–7. <<http://www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Meleh.pdf>>.

² План дій Ради Європи для України на 2011–2014 роки. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b25>.

³ План дій Ради Європи для України на 2011–2014 роки. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b25>.

⁴ Список рекомендацій Ради Європи щодо судової реформи і реформи прокуратури в Україні. *Центр політико-правових реформ 12 лютого 2014 р.* <<http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1583-kodeks-rekomendatsii-rady-yevropy-shchodo-sudovoi-reformy-i-reformy-prokuratury-v-ukraini.html>>.

Міждержавний діалог, який започатковано в рамках Комітету Міністрів Ради Європи, дістає підкріплення з боку конференцій, що відбуваються один раз на два чи три роки і на які збираються відповідальні за той чи інший напрям діяльності Ради Європи європейські міністри. Такі зустрічі на високому рівні часто надають нового імпульсу діяльності, яка здійснюється на європейському та національному рівнях. Наприклад, унаслідок зустрічей вдосконалено дієвість Європейської конвенції з прав людини через встановлення єдиного суду, вироблено політичні та правові документи для захисту національних меншин і здійснення політики боротьби з расизмом, ксенофобією, антисемітизмом та нетерпимістю¹.

Працюючи під керівництвом Комітету міністрів Ради Європи, міждержавні комітети розглядають всі важливі теми, що стосуються життя європейського суспільства. Питання захисту прав людини завжди перебувають у центрі їхньої уваги, якими б ні були сфери, що розглядаються.

Юрисдикційна компетенція Комітету міністрів Ради Європи полягає в прийнятті постанов, що мають форму рекомендацій урядам держав-членів. Незважаючи на те що ці постанови не мають обов'язкового характеру, Комітет міністрів Ради Європи, однак, може запропонувати органам державного управління держав-членів інформувати його про дії, вжиті ними у зв'язку з виконанням зазначених рекомендацій (ст. 15 Статуту Ради Європи)².

Виконання державних зобов'язань перед Радою Європи в цілому характеризується позитивною динамікою. Проте має місце відчутне відставання від запланованих термінів з виконанням такої групи зобов'язань, як розробка і прийняття нових нормативних документів, спрямованих на реформування існуючих і створення нових ланок ефективного правового механізму захисту прав людини, який відповідав би високим вимогам євростандартів.

Україна послідовно рухається демократичним шляхом, виконуючи взяті на себе відповідальні зобов'язання. Процес їх дотримання перебуває під пильною увагою моніторингового комітету Ради Європи, що стимулює активну діяльність державної влади на приведення національного законодавства до рівня високих вимог євростандартів у галузі прав людини.

Однак позитивна динаміка виконання зобов'язань перед Радою Європи не означає відсутності проблемних моментів у розвитку цього процесу.

Після здобуття Україною повноправного членства в Раді Європи приведення українського законодавства з прав людини до міжнародно-правових стандартів продовжилося і набуло масштабнішого характеру. Приєднання нашої держави до конвенцій та інших міжнародно-правових актів Ради Європи, проведена імплементація нашим законодавством її норм значно розширює спектр громадянських прав і свобод людини в Україні, забезпечує їх на рівні міжнародних стандартів³.

Вагомою проблемою в реалізації державної політики України стала відсутність дієвого механізму імплементації чинних правових норм. Йдеться не про підготовку, а про виконання нового законодавства. Адаптацію законодавства України з прав людини до європейського законодавства забезпечують Верховна Рада України, Комітет з парламентського співробітництва між Україною і ЄС, Президент України, Кабінет Міністрів України та низка інших інституцій.

Стан справ із підписанням і ратифікацією євроконвенцій суттєво відзначається за рівнем і термінами виконання зобов'язань. Для підписання міжнародних угод показник вчасно виконаних зобов'язань становить 94,12% із незначним відставанням лише по одному з пунктів, тоді як для ратифікації належні терміни дотримані лише щодо третини (31,25%) міжнародних документів. Загальну динаміку ратифікації погіршують деякі тіньові аспекти, зокрема відсутність правового механізму застосування ратифікованих євроконвенцій та інших міжнародних угод, без якого вони залишаються просто деклараціями.

Здебільшого проблеми із забезпеченням прав людини в Україні виникають через недосконалість або відсутність окремих ланок чи інститутів механізму правового захисту, які давно діють у багатьох демократичних країнах Європи⁴.

¹ Гіждіван, Л.Ю. (2000). *Становлення та розвиток співробітництва України з Радою Європи у сфері прав людини*. Київ, 235.

² Мелех, Б.В. (2009). *Державна політика співробітництва України з Радою Європи в галузі захисту прав людини (200–2005 р.): дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.01*. Львів.

³ Мелех, Б.В. (2009). *Державна політика співробітництва України з Радою Європи в галузі захисту прав людини (200–2005 р.): дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.01*. Львів.

⁴ Рабінович, П.М. (1994). *Основи загальної теорії держави і права*. Київ: [б. в.].

Отже, для вдосконалення державної політики співробітництва з Радою Європи в галузі захисту прав людини вельми важливо провести реформи суддівського та прокурорського інституту, запровадити надання безоплатної правової допомоги відповідно до стандартів Ради Європи, яка повинна покращити юридичну освіченість громадян, інтенсифікувати програми співробітництва з метою впровадження Європейської хартії задля посилення розвитку місцевого самоврядування шляхом розширення їхніх повноважень на місцях, а також активізувати співпрацю в боротьбі з корупцією.

References

1. Gizhdivan, L. (1999). Pro dejaki pitannja adaptacii zakonodavstva Ukraini z gromadjans'kikh prav ljudini do norm Radi Jevropi. *Pravo Ukraini*, 11, 27–29.
2. Gizhdivan, L.Ju. (2000). *Stanovlennja ta rozvitok spivrobotnictva Ukraini z Radoju Jevropi u sferi prav ljudini*. Kiiv.
3. Melekh, B.V. (2009). Derzhavna politika spivrobotnictva Ukraini z Radoju Jevropi v galuzi zakhistu prav ljudini (200–2005 r.): *dis. ... kand. jurid. nauk: 25.00.01*. L'viv.
4. Melekh, B.V. (2009). Spivrobotnictvo Ukraini z Radoju Jevropi u sferi zakhistu prav ljudini na shljakhu do Jevropejs'koi integracii. *Naukovij visnik*, 3, 1–7. <<http://www.lvivacademy.com/visnik3/fail/+Meleh.pdf>>.
5. Mushak, N.B. (2013). Mizhnarodno-pravovi pitannja spivrobotnictva ta vzajemodii pravovikh sistem Radi Jevropi, Jevropejs'kogo Sojuzu ta organizacii z bezpeki i spivrobotnictva u JEvropi u sferi zakhistu prav ljudini. *Chasopis Kiivs'kogo universitetu prava*. <http://kul.kiev.ua/images/chasop/2013_1/yyyy/308.pdf>.
6. Parlaments'ka Asambleja Radi Jevropi Rezoljucija № 1346 (2003) Vikonannja obov'jazkiv ta zobov'jazan' Ukrainoju. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_608>.
7. Plan dij Radi Jevropi dlja Ukraini na 2011–2014 roki. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b25>.
8. Rabinovich, P.M. (1994). *Osnovi zagal'noi teorii derzhavi i prava*. Kiiv: [b. v.].
9. Spisok rekomendacij Radi Jevropi shchodo sudovoi reformi i reformi prokuraturi v Ukraini. *Centr politiko-pravovikh reform 12 ljutogo 2014 r.* <<http://www.pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1583-kodeks-rekomendatsii-rady-yevropy-shchodo-sudovoi-reformy-i-reformy-prokuratury-v-ukraini.html>>.
10. Tamm, A.Je. (2011). Rol' radi Jevropi v zabezpechenni prav ljudini (do istoriografii problemi). *Teorija ta praktika derzhavnogo upravlinnja*, 1(32), 1–7. <<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-1/doc/5/08.pdf>>.