

УДК 342.7: 327 (478)

ЗАВОРОТЧЕНКО Т. М.,

**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії держава і права,
конституційного права та державного управління,
Голова Ради молодих вчених юридичного факультету
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара**

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИМИ АКТАМИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ДИСКУРС

Анотація. Розглянуто становлення сучасної моделі європейської системи захисту політичних прав і свобод громадян в рамках Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Зазначено, що органи конституційної юрисдикції не розглядають питання політичного характеру. Акцентовано увагу на органі конституційної юрисдикції, який не вправі вирішувати питання про конституційність того або іншого міжнародного договору, оскільки така процедурна форма його діяльності можлива лише на стадії укладання договорів. Охарактеризовано основні міжнародно-правові гарантії конституційних суб'єктивних політичних прав і свобод людини й громадянина.

Ключові слова: забезпечення прав людини й громадянина, імплементація міжнародних договорів, міжнародні стандарти прав людини, реалізація принципу поваги до прав людини, міжнародне правопорушення.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні незважаючи на те, що в державі діє «нова» Конституція, в якій закріплено гарантії прав і свобод людини, становище з імплементацією положень міжнародних пактів та інших міжнародно-правових документів не можна вважати благополучним. Адже потрібно привести забезпечення прав і свобод людини у відповідність до вимог правової держави. Співробітництво держав, здійснюване через структури ОБСЄ, спочатку сприяло активізації позиції її членів щодо захисту прав і свобод людини, а потім визнанню ними загальноєвропейських документів та механізму захисту зазначених прав і свобод шляхом приєднання до них. Наслідком цього стало становлення сучасної моделі європейської системи захисту прав і свобод людини в рамках Європейської Конвенції про захист прав і основних свобод людини, прийнятої у 1950 р. Наша держава приєдналася до цієї Конвенції та визнала юрисдикцію Європейського суду з прав людини після прийняття 17 липня 1997 р. Верховною Радою України з окремими застереженнями, зумовленими осо-

бливостями введення в дію деяких положень Конституції України, пов'язаних з гарантіями недоторканості людини та її права на захист, Закону про ратифікацію цього документа.

Проблема забезпечення конституційних суб'єктивних політичних прав і свобод людини й громадянина в Україні міжнародно-правовими актами не нова для вітчизняної та зарубіжної юридичної науки і знайшла своє висвітлення у працях багатьох представників галузевих наук: В. Букача, А. Головістікової, Л. Грудциної, О. Лукашева, М. Марченко, А. Олійника, В. Погорілка, О. Пушкіної, В. Серьогіна, Ю. Тодики, О. Фрицького, К. Хесе та ін. Водночас існуючі проблеми забезпечення політичних прав і свобод громадян міжнародно-правовими актами вимагають окреслення шляхів вдосконалення вітчизняного законодавства.

Метою написання статті є здійснення аналізу забезпечення конституційних суб'єктивних політичних прав і свобод людини й громадянина міжнародно-правовими актами та здійснення їх характеристики. Для досягнення поставленої мети передбачається вирішити такі основні завдання: 1) з'ясувати специфіку державного механізму, порядок функціонування якого врегульовано правовими нормами; 2) визначити розуміння «держави», яке розглядається як єдина цілісність, як організація суверенної публічної влади, а не як механічна сукупність індивідів-громадян цієї держави; 3) охарактеризувати роль організаційно-правових гарантів політичних прав і свобод людини й громадянина у покращенні життя громадян України. **Новизна** цієї статті полягає в тому, що в юридичній науковій літературі, що стосується прав людини, відсутнє дослідження щодо забезпечення конституційних суб'єктивних політичних прав і свобод людини й громадянина міжнародно-правовими актами та не визначені в комплексі організаційно-правові гаранті даних прав.

Виклад основного матеріалу дослідження. У ході зазначеного вище співробітництва держав головний акцент робиться на реалізації міжнародних стандартів у національному законодавстві, оскільки лише в рамках останнього «каталог» основних політичних прав і свобод людини й громадянина набуває реального змісту. Причому великого значення надається судам як одному з найважливіших інститутів, що вирішує зазначені завдання правовими засобами. Місце національних механізмів гарантування політичних прав і свобод людини й громадянина визначається субсидіарним характером його міжнародно-правового механізму, передбаченого, зокрема, Конвенцією. У зв'язку з цим становить інтерес питання про співвідношення формальної конституції та «фактично встановленого порядку», тобто матеріальної конституції [1, с. 52], що визначає особливості застосування норм міжнародного права у національному праві, зокрема у правовій системі України [2, с. 35]. Світова практика конституціоналізму показує, що органи конституційної юрисдикції не розглядають питання політичного характеру. Аналіз діяльності Конституційного Суду України засвідчує, що він вже почав виробляти власний підхід до вирішення цієї

проблеми. При цьому цей орган конституційної юрисдикції спрямовує свої зусилля на визначення компетенції уповноваженого органу держави здійснювати певні дії. Оскільки Конституційний Суд України може лише зазначити, які положення міжнародного договору суперечать Конституції України, уявляється, що він може вказати компетентному органу держави на конституційні засоби досягнення ним своєї мети під час укладання того або іншого міжнародного договору. Місце Конституційного Суду України в системі механізму гарантування прав і свобод людини у ході реалізації норм міжнародного права обумовлено природою їх включення до національної правової системи. Зміст положення Конституції України про те, що чинні міжнародні договори є частиною національного законодавства нашої держави, потребує з'ясування. З приводу цього існують різні точки зору. На нашу думку, під час реалізації норм міжнародного права останні потребують «допомоги з боку норм національного права», але інші дослідники вказують на взаємодію систем міжнародного та національного права. Так, І. Лукашук підкреслює, що міжнародне право не встановлює підпорядкування двох правових систем і навіть не визначає сфери національної юрисдикції [3, с. 138]. Тобто реалізація норм міжнародного права залежить від особливостей національної правової системи. Однак треба зауважити, що права людини мають глобальний характер і ступінь їх розвиненості та захищеності обумовлений також зусиллями міжнародного співтовариства [4, с. 266]. Зміст згаданого вище конституційного положення обумовлений природою норм міжнародного права та особливостями правової системи України, специфікою державного механізму, порядок функціонування якого врегульовано правовими нормами. Виділяють норми міжнародного права, які за своїм характером є самовиконуваними, тобто мають високий ступінь конкретизації і не потребують пристосування до особливостей національної правової системи, оскільки «не можна конкретизувати конкретне». Однак доктрина самовиконуваних норм міжнародного права (інкорпорації) не дістає одностайної підтримки, оскільки держава залишає за собою право самостійно визначити способи виконання положень міжнародних договорів. До норм такого характеру відносяться обережно. Основною формою виконання міжнародних договорів є їх імплементації. З цією метою приймаються спеціальні закони про порядок введення в дію та застосування цих договорів. У зв'язку з цим під час реалізації норм міжнародного права орган конституційної юрисдикції не вправі вирішувати питання про конституційність того або іншого міжнародного договору, оскільки така процедурна форма його діяльності можлива лише на стадії укладання договорів. Тому розрізняють конституційний контроль положень міжнародних договорів та законів, які імплементують ці положення. У першому випадку за негативного висновку взагалі не можна буде укласти, а в другому негативне рішення цього органу відображатиме його функцію, пов'язану із захистом тих конституційних положень, які більш повно забезпечують права і сво-

боди людини, ніж положення конкретного міжнародного договору. Таким чином, уявляється обґрунтованим положення про те, що Конституційний Суд України під час застосування норм міжнародного права як частини національного законодавства, пов'язаного з забезпеченням прав і свобод людини, повинен дбати про захист конституційних засад збереження їх сутнісного змісту, основ конституційного ладу, демократії, якщо відповідні положення зазначених норм не забезпечують належного рівня гарантованості прав і свобод людини, закріплених у Конституції нашої держави. Його юрисдикція може поширюватись лише на ті положення міжнародних договорів, які належним чином імplementовані у внутрішнє право України або які за своєю природою є самовиконуваними. Причому такі положення не повинні мати переваги перед нормами українського законодавства. Їх треба застосовувати за загальними правилами. Водночас необхідно зауважити, що зміст конституційного положення про те, що чинні міжнародні договори є частиною національного законодавства України, має сенс лише тоді, коли положення законів нашої держави та практика їх застосування ущемляють права і свободи людини. З ратифікацією Конвенції юрисдикція Європейського суду з прав людини поширилася й на Україну. Тому українські суди зобов'язані застосовувати положення Конвенції як частину законодавства нашої держави. Водночас вони мають враховувати прецедентне право Європейського суду з прав людини. У зв'язку з цим заслуговує на увагу проблема співвідношення юрисдикції Конституційного Суду та судів загальної юрисдикції України.

Європейський Союз в своїй діяльності керується чотирма основними угодами, спрямованими на забезпечення світу, стабільності, демократії та економічної інтеграції в післявоєнній Європі. В 1997 р. Європейський Союз підписав нову – Амстердамську угоду, основними складовими якого стали проблеми працевлаштування і прав громадян, свободи пересування. Поставлене також питання про збільшення ваги Європи і інститутів ЕС на міжнародній арені виходячи з розширення Європейського Союзу за рахунок вступу нових держав-членів. У 1991 році Європейська Співдружність визнала Україну як незалежну державу. Україні відкрила посольство в Брюсселі, а Європейська комісія – в Києві. Україна стала правонаступником Угоди про торгівлю, комерційному і економічному співтоваристві, підписаного між СРСР і Європейським Співтовариством у грудні 1989 р. Стратегія інтеграції України в ЕС була затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 р. «Національні інтереси України, – відзначається в Стратегії, – потребують затвердження України як впливової європейської держави, повноправного члена ЕС.

На сьогодні склалися міжнародні стандарти прав людини. Відступати від них не можна. Міжнародна конференція з прав людини, що проходила у Відні з 14 по 19 червня 1993 р., закріпила універсальний характер та стандарти прав людини, прийнявши консенсусом Заключний документ, що складається з двох частин – Декларації і Плану дій. Він окреслює основні

принципи і напрями співробітництва у сфері прав людини, відкриває міжнародному співтовариству шлях у світопорядок наступного тисячоліття. Основним завданням сьогодення є впровадження цих стандартів у життя [5, с. 68]. І через два роки після прийняття Конституції України не було офіційно опубліковано регламентів міжнародних судових установ чи інших органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, щоб забезпечити можливість звернення до них кожного громадянина України [6, с. 6]. Проте чимало авторів, особливо представники західної доктрини міжнародного права, за допомогою дуже своєрідної інтерпретації Статуту ООН уперто намагаються обґрунтувати правомірність гуманітарної інтерпретації як винятку із принципу незастосування сили. Деякі з них стверджують, що Статуту ООН начебто мали намір, незважаючи на загальну заборону використання сили, яка виражена у ст. 2(4) Статуту, зберегти «невід’ємне право» на гуманітарну інтервенцію за звичаєм міжнародним правом. «У той час, коли існують розбіжності щодо обставин, за яких можливе застосування гуманітарної інтервенції, так само як і способу її здійснення, – пише один із прихильників цього погляду, Жан-П’єр Фонтейн, – сам принцип було широко, якщо не одностайно, сприйнято, як складову частину звичаєвого міжнародного права [7, с. 95]. У міжнародному праві держава розглядається як єдина цілісність, як організація суверенної публічної влади, а не як механічна сукупність індивідів-громадян цієї держави. Інший підхід свідчив би про визнання за індивідами міжнародної правосуб’єктності на рівні з державами, що саме по собі могло б підірвати основи міжнародного правопорядку. Взагалі індивід «захищається не безпосередньо міжнародним правом, а лише через внутрішньодержавне право», положення Статуту ООН, який є міждержавною угодою, «зобов’язують держави-члени Організації, не даючи індивідам якості безпосереднього суб’єкта міжнародного права» [8, с. 255].

Звичайно, принцип поваги до прав людини є одним із основних принципів сучасного міжнародного права, проте, як зазначено у «Декларації принципів міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН» 1970 р., принципи міжнародного права, які були викладені в цій Декларації, в тому числі принцип поваги до прав людини та основних свобод, є взаємопов’язаними при тлумаченні й застосуванні, тому «кожний принцип повинен розглядатися в контексті всіх інших принципів» [9, с. 108]. Іншими словами, реалізація принципу поваги до прав людини не повинна суперечити іншим основним принципам міжнародного права, насамперед таким, як принцип незастосування сили або погрози у міжнародних відносинах і принцип невтручання. Гуманітарна інтервенція, яка здійснюється без санкції Ради Безпеки ООН, суперечить основним принципам сучасного міжнародного права і становить реальну загрозу як мирним міждержавним відносинам, так і самим правам людини. Міжнародні організаційно-правові гарантії політичних прав і свобод людини і громадянина в Україні – це діяльність держав, їх ор-

ганів, посадових осіб, політичних партій і громадських організацій, засобів масової інформації у сфері правотворчості, правозастосування, здійснення заходів процедурного, режимного, контрольного та іншого характеру. На наш погляд, Статут Організації Об'єднаних Націй поставив на друге місце після завдання визволення від лиха війни завдання «знову затвердити віру в основні права людини». Зокрема, *Міжнародна організація праці* (МОП) створена в 1919 р. в якості автономної організації. Статут цієї організації визнає, що праця не є товаром, і підтверджує, що всі люди мають право на здійснення свого матеріального і духовного розвитку в умовах свободи, економічної усталеності та рівних можливостей. Своїм основним завданням Міжнародна організація праці вважає розробку і прийняття міжнародних нормативних актів (конвенцій) і визначених процедур непрямого контролю за їх виконанням. За період свого існування у Міжнародній організації праці було прийнято більш ніж 170 конвенцій, багато з яких присвячені таким проблемам прав людини, як: заборона примусової праці; захист прав на об'єднання в організацію, включаючи права профспілок; ліквідація дискримінації в галузі праці; заохочення повної зайнятості; застосування принципу рівної винагороди за рівну працю чоловіків і жінок; безпека і гігієна праці; соціальне забезпечення. Володіючи визначеними контрольними функціями, Міжнародна організація праці здійснює нагляд за реалізацією зобов'язань, прийнятих державами з цих конвенцій: держави-члени зобов'язані щорічно представляти в Міжнародне бюро праці (МБП) доповіді про заходи реалізації ратифікованих ними конвенцій, про заходи можливої реалізації рекомендацій, прийнятих Міжнародною організацією праці. Якщо ж такі можливості відсутні, то повинні вказуватися причини, що викликали труднощі; *Організація Об'єднаних Націй із питань освіти, науки і культури* (ЮНЕСКО) – головною метою ставить сприяння співробітництву між народами шляхом розвитку освіти, науки і культури в інтересах забезпечення загальної поваги до прав і свобод людини. Головний орган ЮНЕСКО – Генеральна конференція, в яку входять на основі представництва всі держави-члени і на якій приймаються рішення нормативного характеру. З часу свого створення ЮНЕСКО провела значну роботу, що спрямована на заохочення прав людини на освіту і культурний розвиток. Ряд програм ЮНЕСКО був спрямований на боротьбу з неграмотністю в різних районах світу. Ця організація прийняла ряд конвенцій, в яких закріплені норми, що забезпечують різні аспекти прав людини на освіту і доступ до культури, наприклад: Угода 1950 р. про імпорт матеріалів просвітнього, наукового або культурного характеру; Всесвітня конвенція 1952 р. з авторського права; Конвенція 1960 р. про боротьбу з дискримінацією в області освіти; Декларація Мехіко з політики в області культури (1983 р.). ЮНЕСКО повноважна також здійснювати міжнародний контроль за виконанням конвенцій, що вступили в силу. Держави представляють Генеральній конференції доповіді про відповідні заходи для реалізації норм, прийнятих відповідно до ратифікованих конвенцій ЮНЕСКО. ЮНЕСКО також користується правом направляти своїм членам рекомендації з різ-

них питань, що входить в її компетенцію. Причому, рекомендації проходять практично ту ж процедуру підготовки, що і конвенції; вони розробляються в відповідних комісіях і потім приймаються Генеральною конференцією; «Група трьох» – у статті 7 Міжнародної конвенції про припинення злочинів апартеїду і покаранні за нього передбачене зобов'язання держав-учасниць представляти періодичні доповіді спеціальній групі, що, у відповідності зі ст. 9 Конвенції, щорічно призначається Головою Комісії з прав людини. У 1977 році. Комісія з прав людини створила таку групу в складі трьох експертів («Група трьох»). У неї входять представники держав-членів Комісії з прав людини, що одночасно є представниками держав-учасниць Конвенції. Група збирається за 5 днів до початку щорічної сесії Комісії з прав людини і розглядає доповіді держав-учасниць у визначеній черговості, а підсумки цього розгляду і свої рекомендації представляє в окремій доповіді Комісії з прав людини. Члени комісії з прав людини роблять загальні зауваження по доповіді Групи трьох і приймають загальне вирішення по ньому. Генеральна Асамблея ООН також бере участь в оцінці роботи і доповідей групи трьох, роблячи все необхідне для інформаційно-технічного забезпечення роботи цього контрольного органу.

До початку XX століття не існувало поняття міжнародного правопорушення. Розгром Німеччини і Японії в другій світовій війні, створення Нюрнберзького і Токійського військових трибуналів, визнання ряду протиправних діянь міжнародними злочинами призвело світове співтовариство до визнання необхідності створити постійно діючий Міжнародний кримінальний суд. Система органів, що забезпечують нагляд за дотриманням прав людини, включає не тільки судові інститути. У багатьох державах створюється спеціальна служба омбудсмена, що веде своє походження від королівського уповноваженого у Швеції XVII в., а нині відповідає за своєчасне і адекватне реагування законодавчої влади на звернення і скарги громадян. В деяких країнах ця служба подана одноособовою посадовою особою (омбудсмен – у Намібії, уповноважений з прав людини – у Росії і Польщі, проведор юстиції – у Португалії, парламентський уповноважений по справах адміністрації – у Великобританії, народний захисник – в Іспанії, посередник або медіатор – у Франції, національний омбудсмен – в Англії і т.д. с доданим йому апаратом), в інших – колегіальний орган (колегія народного правозахисту – в Австрії, комісія – в Угорщині і т.д.).

Висновки. Таким чином, в сучасному світі ступінь реальності і гарантованості забезпечення конституційних суб'єктивних політичних прав і свобод людини й громадянина є важливим показником досягнутого суспільством державного рівня цивілізованості. Незважаючи на те, що Конституцією і законодавством України вперше всебічно і повно визначені політичні права і свободи людини й громадянина, забезпечення цих прав міжнародно-правовими актами залишається малодослідженою проблемою. Не існує цілісної фундаментальної теорії щодо забезпечення даних

прав і свобод людини, тому в даному статейному науковому дослідженні ми спробували створити теоретичні засади забезпечення політичних прав і свобод громадян міжнародно-правовими актами.

Література:

1. Мюллерсон Р.А. Соотношение международного и национального права / Р.А. Мюллерсон. – М.: Междунар. отношения, 1982. – 136 с.
2. Савчин М. Конституційний Суд України у механізмі гарантування прав і свобод людини // Право України. – 1999. – № 4. – С. 35-38.
3. Лукашук И.И. Функционирование международного права / И.И. Лукашук // Отв. ред.: Мюллерсон Р.А. – М.: Наука, 1992. – 222 с.
4. Сравнительное конституционное право / Абросимова Е.Б., Васильева Т.А., Владимиров Л.Д., Крылова Н. С. , и др.; Редкол.: Ковлер А.И., Чиркин В.Е. (Отв. ред.), Юдин Ю.А. – М.: Манускрипт, 1996. – 730 с.
5. Лукашова Е.А. Обеспечение прав человека как фактов устойчивого развития российского общества // Российский конституционализм: материалы Международной конференции. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. – С. 67-73.
6. Конституція України: Офіц. Текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина: Навч. посібник / Авт.-упоряд. М.І. Хропанюк. – К.: Парламент. вид-во, 1999. – 544 с. – (Законодавство: нормат. док. та комент.).
7. Неліп М.І., Мережко О.О. Силовий захист прав людини: питання легітимності в сучасному міжнародному праві / М.І. Неліп, О.О. Мережко : [навч. посіб.] // 2-ге видання. – К.: Наукова думка, 1999. – 192 с.
8. Крылов С. Б. Материалы к истории ООН / С. Б. Крылов // Сборник статей. – М.: Госиздат, 1949. – Вып. 1. – 463 с.
9. Игнатенко В.Г., Остапенко Д.Д., Суворова В.Я. Международное право в документах / Сост. Н.Т. Блатова. – М.: Юрид. лит., 1982. – 853 с. // Правоведение. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1983, № 4.

Заворотченко Т. Н. Обеспечение политических прав и свобод граждан международно-правовыми актами: теоретико-правовой дискурс

Аннотация. Рассмотрено становление современной модели европейской системы защиты политических прав и свобод граждан в рамках Европейской Конвенции о защите основных прав и свобод человека. Указано, что органы конституционной юрисдикции не рассматривают вопрос политического характера. Акцентируется внимание на органе конституционной юрисдикции, который не вправе рассматривать вопросы о конституционности того или иного международного договора, поскольку такая процедурная форма его деятельности возможна только на стадии заключения договоров. Охарактеризованы основные международно-правовые гаранты конституционных субъективных политических прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: обеспечение прав человека и гражданина, имплементация международных договоров, международные стандарты прав человека, реализация принципа уважения прав человека, международные правонарушения.

Zavorotchenko T. Realization of political rights and freedoms of citizens by the international legal acts: theoretical and legal discourse

Summary. The formation of the modern model of the European system of protection of political rights and freedoms under the European Convention on human rights and fundamental freedoms. Noted that the bodies of constitutional jurisdiction, not considering the issue of a political nature. Attention is focused on the organ of constitutional jurisdiction, which is not competent to decide on the constitutionality of a Treaty, since such a procedural form of activity is possible only at the stage of signing contracts. The main international legal guarantees for the subjective constitutional political rights and freedoms of man and citizen.

Key words: ensuring the rights of man and citizen, the implementation of international treaties, international human rights standards, the implementation of the principle of respect for human rights, the international offence.